



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais – FAJS

PRISCILA DE SOUZA RIBEIRO SANTOS

**ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA  
REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACORDO COM A LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO**

Brasília  
2013

PRISCILA DE SOUZA RIBEIRO SANTOS

**ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA  
REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACORDO COM A LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO**

Monografia de conclusão do curso de  
bacharelado em direito da Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Msc. Leyza Ferreira  
Domingues.

Brasília  
2013

PRISCILA DE SOUZA RIBEIRO SANTOS

ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA DIVULGAÇÃO NOMINAL DA  
REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE ACORDO COM A LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO

**Monografia apresentada para obtenção do  
título de bacharel em Direito pela  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais  
do Centro Universitário de Brasília.**

**Orientadora: Professora Msc. Leyza  
Ferreira Domingues.**

Brasília-DF, 27 de novembro de 2013.

**Banca Examinadora**

---

Professora Leyza Ferreira Domingues  
Orientadora

---

Professora Aléssia Barroso  
Examinadora

---

Professora Luciana Musse  
Examinadora

*Especialmente, para minha filha, Isabela Ribeiro Santos, que apesar de ainda estar em meu ventre, é a luz e a razão da minha vida.*

*Também, ao meu marido, pais e irmãs, que sempre colaboraram para que eu nunca desistisse dos meus sonhos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço...

Principalmente, a Deus que possibilitou a minha existência...

Aos meus pais, José e Fátima, que me conceberam e fizeram tudo ao seu alcance por mim, aconselhando-me e ensinando-me a viver com dignidade, sabedoria, paciência e, principalmente, amor, de forma a sempre buscar a minha felicidade e paz entre os homens, além de vencer na vida...

Ao meu marido, Marcelo, que me apoia em tudo e sempre está ao meu lado nos momentos de glória e também de derrotas...

Às minhas irmãs, Carolina e Cristina, por todo apoio e colaboração...

Às minhas amigas de graduação, Janaína, Maraiza, Marília e Tiene, que sempre colaboraram para que eu chegasse até aqui...

Às minhas revisoras Carolina, Ana Carolina e Graziela, e à minha orientadora, Leyza, que me ajudaram a materializar esse trabalho...

A todos, principalmente pela paciência, apoio e confiança...

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo responder se há um conflito aparente de direitos fundamentais, o direito de acesso à informação pública e o direito à intimidade, privacidade, honra e imagem dos servidores públicos, ambos tutelados pela Ordem Constitucional Brasileira, dentro de um Estado democrático e republicano, de acordo com o princípio da transparência pública, em virtude da divulgação nominalizada da sua remuneração em sítios da internet, de forma a identificá-los plenamente. A questão da segurança dos servidores e de sua família, além da possível quebra de sigilo de informações de foro íntimo, como sua remuneração, são as primeiras que vem à tona com a possível liberação desses dados na rede mundial, facilitando a busca por curiosos e também por possíveis ofensores da sua segurança. Porém, também, é uma forma de controle social a fim de verificar o quanto o Poder Público gasta com pessoal. Contudo, questiona-se se não há outra forma menos gravosa de fomentar o controle social sem que haja um mínimo de maculação do direito à privacidade dos servidores públicos. É o que esta pesquisa tenta responder, entretanto sem esgotar totalmente o assunto, utilizando-se da metodologia dogmática instrumental. Ao final propõe-se a divulgação da remuneração dos servidores públicos utilizando-se outro modo de individualização, como por exemplo, a matrícula dos servidores, tendo em vista que se conclui na presente pesquisa que esse tipo de informação deve sim ser disponibilizado para a efetivação da democracia e república.

**Palavras-chave:** Princípio da transparência. Lei de Acesso à Informação. Direito à intimidade e à privacidade.

## ABSTRACT

This paper aims to answer whether or not there is an apparent conflict of fundamental rights: the right of access to public information and the right to privacy, intimacy, honor and image of the public servants. Both rights are protected by the Brazilian Constitutional Order, within a democratic and republican State, according to the principle of public transparency. This conflict may happen because public servants' personal information, like name and salary, are been publicized on websites and it could identify them. The issue regarding the security of the servants and their families and the possible breach of confidentiality of intimate information as their salaries are the first data to be shown with the possible publication of this information in the global network. This practice could favor the search by curious people and possible offenders of their safety as well. Moreover, it is a means of social control in order to verify how much the Government spends on staff. However, it is questionable whether there is another less costly way to foster the social control without dishonoring the right to privacy of the public servants. This is what this research attempts to answer without exhausting the subject though using an instrumental dogmatic methodology. At the end, it is proposed a different way to publicize the public servants' personal information (name and salary). It could be done by using the public servants' identification number, due to the fact that this research concluded that this type of information should be available to fulfill the democracy and the republic.

**Keywords:** The principle of transparency. "Lei de Acesso à Informação". Right to privacy and intimacy.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI.....	12
1.1 Os fundamentos e objetivo da Lei de Acesso à Informação.....	12
1.2 Os desígnios da Lei de Acesso à Informação - sujeitos, objetos e formas de divulgação..	18
1.3 Natureza jurídica da remuneração dos servidores públicos.....	21
2 A FORMA DE DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	27
2.1 A divulgação da remuneração dos servidores no âmbito do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público .....	27
2.1.1 O decreto n. 7.724/2012 .....	28
2.1.2 A resolução n. 151/2012 do Conselho Nacional de Justiça .....	29
2.1.3 A resolução n. 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público .....	32
2.2 Divulgação individualizada versus divulgação nominal .....	33
2.3 A ilegalidade dos atos que regulamentam tal divulgação – limites ao poder regulamentar .....	36
3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, SOB O PRISMA DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO À INFORMAÇÃO .....	41
3.1 Breve introdução do que se entende por inconstitucionalidade .....	41
3.2 Direito à intimidade versus direito à informação .....	42
3.2.1 O direito à intimidade.....	43
3.2.2 O direito à informação .....	47
3.2.3 Colisão dos direitos de acesso à informação e de intimidade e privacidade.....	52
3.3 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	57
3.3.1 A suspensão de segurança n. 3902/SP .....	58
3.3.2 A suspensão de liminar n. 623/DF .....	61
3.3.3 A suspensão de liminar n. 630/RS .....	62
3.4 A inconstitucionalidade da divulgação nominal da remuneração dos servidores .....	63
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS .....	69



## INTRODUÇÃO

A exposição de motivos do Anteprojeto de Lei, constante da Mensagem n. 316, de 13/05/2009, que consagrou na edição da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, estabelece que esta lei foi editada para regular o direito de acesso à informação pública, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal, ressaltando que a garantia ao acesso à informação pública consolida os regimes democráticos, é indispensável para o exercício da cidadania e constitui um forte instrumento contra a corrupção. Portanto, o objetivo do Poder Público, com a edição desta lei foi promover a ética e ampliar a transparência pública.

O Decreto n. 7.724/2012, regulamentador da Lei de Acesso à Informação, estabeleceu, dentre outras disposições, que a remuneração e subsídio, recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, deveriam ser divulgados em seção específica nos sítios na internet da Administração Pública do Poder Executivo de maneira individualizada.

Com essa decisão, a remuneração dos servidores públicos foi amplamente divulgada nos sítios da internet, juntamente com seus dados pessoais, podendo ser visualizados por qualquer do povo, tanto por aqueles que buscam ter informações de como o Estado está gerindo a coisa pública, como também por aqueles que têm interesse meramente curioso, tendo ainda aqueles que almejam obter vantagens inescrupulosas, em virtude do acesso dessas informações, de forma a por em risco a segurança dos agentes públicos e de sua família e também sua intimidade e privacidade.

Assim, esta pesquisa tem como tema principal analisar se a divulgação da remuneração dos servidores públicos nominalmente identificada afronta ou não o direito à intimidade e vida privada destes agentes públicos dentro de um Estado Democrático de Direito como o Brasil.

Como o decreto regulamentador dispõe as regras no âmbito do Poder Executivo Federal, os órgãos e entidades deste poder divulgaram, no site<sup>1</sup> do Portal da Transparência do

---

<sup>1</sup> Site do Portal da Transparência do Governo Federal gerenciado pela Controladoria Geral da União <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/Servidor-ListaServidores.asp>>

Governo Federal, a remuneração de seus agentes públicos de forma nominalmente identificadas.

Essa publicação é objeto de uma discussão judicial, que tramita na 22ª Vara Federal, nos autos do processo n. 33326-48.2012.4.01.3400<sup>2</sup>, à qual foi deferida liminar<sup>3</sup> para impedir a divulgação de forma nominalmente individualizada, contudo, o Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> suspendeu o efeito dessa liminar, após o TRF da 1ª Região manter a decisão de interrupção dessa divulgação.

É oportuno frisar que vários órgãos dos Poderes da República e também dos membros da Federação também foram demandados judicialmente, a fim de impedir a divulgação da remuneração dos servidores públicos de maneira nominalmente individualizada.

Percebe-se, à primeira vista, que há um conflito aparente de direitos individuais constitucionalmente amparados e assegurados, que são o direito à intimidade e o direito ao acesso à informação pública.

Desse modo, o objetivo desta pesquisa é investigar se existe ou não esse conflito aparente, de forma a solucionar, porém não de forma exaustiva e derradeira, as possíveis dúvidas quanto ao tema, quais sejam:

- Se houver esse conflito aparente, nesse caso concreto, qual desses direitos tem maior preponderância sobre o outro?
- A informação relacionada à remuneração dos servidores públicos deve ser tratada como dado de caráter público ou dado referente à intimidade e vida privada dos servidores? Ou seja, ela deve ser protegida por se tratar de informação privada ou é de caráter público e, por isso, deve ser publicada?

---

<sup>2</sup> Feito tramita na 22ª Vara Federal/SJDF. Atualmente, encontra-se recebido pela secretaria com os memoriais apresentados pelo autor. Disponível em: <http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=333264820124013400&secao=DF&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 set. 2012. 14:14.

<sup>3</sup> Decisão liminar proferida pelo Juiz Federal da 22ª Vara Federal/SJDF, em 03 de julho de 2012. Disponível em: <http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=333264820124013400&secao=DF&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 set. 2012. 14:25.

<sup>4</sup> Decisão deferida em sede de Suspensão Liminar n. 623/Distrito Federal pelo Supremo Tribunal Federal. Essa decisão é analisada pela presente pesquisa no capítulo 3.

- Dentro do princípio democrático e republicano, a partir da publicidade das coisas públicas, a divulgação dessas informações é útil e relevante para o controle social ou apenas fomenta uma curiosidade midiática na sociedade?
- Os atos que regulamentam a LAI são ilegais, tendo em vista que a LAI não estabeleceu de forma expressa que a remuneração dos servidores públicos deveria ser divulgada nominalmente, vindo, portanto, a inovar em matéria exclusiva de lei?

Por isso, a importância deste estudo dentro de uma perspectiva jurídica, política, social e acadêmica, principalmente para averiguar se há ou não um conflito aparente entre tais direitos, e, se houver, nesse caso concreto, qual deles deverá prevalecer.

Então, no capítulo 1, pretende-se demonstrar os fundamentos e objetivo da Lei de Acesso à Informação, bem como quem deve cumprir com seus desígnios, o que deve ser publicado e a maneira como as informações devem ser publicadas.

A partir dessa demonstração, ainda no capítulo 1, buscar-se-á responder se a remuneração dos servidores deve ser considerada informação pública, porém, mesmo sendo informação de caráter público, questiona-se se não pode recair na hipótese do sigilo, por estar ligada à intimidade e privacidade do agente público.

No capítulo 2, verificar-se-á como está sendo divulgada a remuneração dos servidores públicos no âmbito do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público, tentando responder se utilizando outro método de divulgação, que não a individualização nominal, atinge os objetivos da norma.

Será também abordada no capítulo 2, a possível ilegalidade dos atos que regulamentam a divulgação da remuneração dos servidores, tendo em vista os limites do Poder Regulamentar, já que a Lei de Acesso à Informação não estabelece que tal informação deva ser publicada juntamente com o nome do servidor público, estando, portanto, os atos regulamentares, a inovar em matéria exclusiva de lei.

Já, no último capítulo, analisar-se-á o aspecto da inconstitucionalidade desta divulgação, o possível conflito aparente, como se deve decidir quando há colisão de direitos fundamentais e sob quais argumentos o Supremo Tribunal Federal se posicionou com relação à matéria.

Será utilizada nesta pesquisa a metodologia dogmática instrumental, analisando as teses e opiniões doutrinárias, com atenção a livros e artigos específicos sobre o tema, à sistematização e interpretação das normas e às decisões judiciais afetas ao assunto até o presente momento.

Utilizar-se-á como marco teórico os seguintes doutrinadores dos assuntos relacionados à matéria: Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Norberto Bobbio, Robert Alexy, Wallace Paiva Martins Júnior e Gilmar Ferreira Mendes.

No que concerne à análise legal, a pesquisa apreciará a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, e seus atos regulamentares, o Decreto n. 7.724/2012, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Resolução n. 151/2012 do Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Poder Judiciário, e a Resolução n. 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público, no âmbito do Ministério Público.

Já, no que toca à apreciação da jurisprudência, a pesquisa analisará as decisões do Supremo Tribunal Federal, quais sejam, a Suspensão de Segurança n. 3902/SP, e as Suspensões de Liminares n. 623/DF e n. 630/RS.

# 1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI

## 1.1 Os fundamentos e objetivo da Lei de Acesso à Informação

A Lei Federal n. 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI, regula o acesso à informação pública de acordo com o art. 5º, XXXIII, o inciso II do §3º do art. 37 e o §2º do art. 216 da Constituição Federal.

*In verbis*, o texto da Magna Carta:

“Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

“Art. 37, §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”

“Art. 216, §3º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

A interpretação sistemática e axiológica desses dispositivos constitucionais, juntamente com o *caput* do art. 37, que prevê expressamente o princípio da publicidade como um dos princípios a que a Administração Pública dos Poderes de qualquer dos entes da federação deve obediência, comprova que a Constituição Brasileira assegura o direito de acesso à informação à sua população e garante a transparência do Estado, tendo em vista que tal direito se constitui em um dos fundamentos para a concretização dos valores da democracia, da república e da transparência.

Silveira (2012) e a exposição de motivos do anteprojeto de lei, constante da Mensagem n. 316, de 13/05/2009, que consagrou na edição da Lei de acesso à Informação, tecem nesse mesmo sentido.

Assim, é mister analisar de que modo a democracia, a república e a transparência (publicidade) são fundamentos para o direito de acesso à informação.

O texto constitucional brasileiro, em seu art. 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, qualificando-o, portanto, de acordo com os valores da república e da democracia.

A república é a forma de governo na qual a instituição do poder na sociedade e a relação entre governantes e governados se caracterizam pela eletividade e temporariedade dos mandatos eletivos, além do dever de prestação de contas que os agentes políticos têm perante a população. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Assim, o princípio republicano exige eleições populares nos Poderes Legislativo e Executivo, o que leva à necessidade de legitimidade popular do Presidente da República e à existência de assembleias e câmaras populares. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Por isso, a república pode ainda ser caracterizada pelo sentido original da *res publica*, coisa pública, ou seja, coisa do povo e para o povo. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Já o termo democracia traz a percepção de como, num determinado país, a sua população participa da sua vida política. Neste regime político, o poder é exercido pelo povo, direta ou indiretamente, por meio de representação, ou seja, o governo é feito pelo povo e em seu proveito, já que a sociedade deve participar da vida política, por meio de eleições, plebiscitos, referendos etc.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2011, p. 126), pode-se entender que a democracia “é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

Assim, verifica-se que o Brasil é um Estado republicano, em que a coisa é pública, devendo ser legítimo e transparente, e também democrático, visto que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, como bem estabelece o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, e há também a garantia de direitos fundamentais à população, como o direito à informação.

Por isso, os governantes e mandatários devem publicar seus atos públicos, para que a população detenha informações a respeito do governo que eles estão à frente, para o legitimar, aprovar e controlar. Portanto, no Estado republicano e democrático, o princípio da transparência deve ser atendido, ou seja, é preciso que haja a publicidade na coisa pública.

Nas palavras de BOBBIO (1986), no governo democrático, um dos princípios fundamentais do Estado constitucional é o da publicidade das coisas, e a exceção, o sigilo.

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2009, p. 202) assevera que o princípio da transparência é decorrente do maior dos princípios, o princípio democrático, que exige um governo visível, “um poder transparente para o público”.

A autora (2009, p. 202) ainda demonstra a importância da relação entre o direito à informação e a obrigatoriedade da transparência:

“Pelo tema proposto, tem-se a impressão de que a publicidade é um princípio mais amplo, no qual se insere a transparência. Na realidade, a ideia de transparência é mais ampla do que a publicidade. A transparência também não é sinônimo de publicidade. Ela tem um sentido muito mais amplo, porque abrange os princípios da publicidade, da motivação, da participação, do devido processo legal; nela se insere o direito à informação, o direito à obtenção de certidão, o direito de acesso ao processo. A transparência garante a visibilidade das ações do governo. Permite a fiscalização do exercício do poder pelo cidadão, pois, para exercer o direito de petição, para denunciar irregularidades, para propor ação popular, ele precisa conhecer as decisões e as respectivas motivações. Permite o exercício do direito de defesa e do contraditório. Permite o controle pelos poderes instituídos: controle interno, pela própria Administração Pública, e controle externo, pelos Poderes Judiciário e Legislativo, este último com o auxílio do Tribunal de Contas.”

A publicidade, de acordo com Mello (2013, p. 117), é:

“[...] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.”

Além disso, para Mello (2013, p. 117), tal princípio está “contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de tê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado, conforme art. 5º, XXXIII (direito à informação) e XXXIV, “b” (direito de expedição de certidão) da Constituição.”

Na perspectiva de Martins Júnior (2004), como o Estado precisa ter legitimidade, por ser Democrático de Direito, criou-se a obrigatoriedade de não apenas informar o povo,

como também de explicar o porquê de cada forma de ação, além de agir com base na influência do próprio povo.

Partindo dessa perspectiva, Martins Júnior (2004, p. 1) verifica que o princípio da transparência se subdivide nos subprincípios da publicidade, da motivação e da participação popular:

“Com efeito, a compreensão da transparência administrativa na contemporânea concepção de Administração Pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quadro do Estado Democrático de Direito. Consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja, realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão.”

Portanto, percebe-se que o princípio da publicidade, ou no sentido mais amplo que o termo transparência sugere, de acordo com Di Pietro (2009), deve ser atendido em qualquer Estado que se qualifica como democrático e republicano.

Para Di Pietro (2009, p. 204), no direito brasileiro, tanto as normas constitucionais e legais, expressa ou implicitamente, tanto a doutrina, como também a jurisprudência ensejam a garantia da transparência administrativa:

“[...] O princípio da publicidade está expressamente previsto na Constituição Federal, art. 37, *caput*. A motivação está prevista na Lei de Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99, arts. 2 e 50), sendo amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência como formalidade essencial à validade dos atos administrativos. A participação popular está garantida na própria constituição e também em leis ordinárias, seja pela adoção da fórmula do Estado de Direito Democrático, seja pela previsão de inúmeros instrumentos de participação na gestão e controle da Administração Pública.”

Porém, nem tudo será publicado, tendo em vista as possibilidades de sigilo em razão das exceções previstas no próprio ordenamento constitucional, assim, percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro preconiza a publicidade como regra e o sigilo como exceção. “Pode-se ir mais além e afirmar que, sendo a publicidade um princípio de natureza constitucional, o sigilo somente é possível nas hipóteses previstas na Constituição.” (DI PIETRO, 2009, p. 204). Não pode, portanto, haver inovações, em se tratando de sigilo, por leis infraconstitucionais.



Então, segundo Di Pietro (2009, p. 204) a própria Constituição prevê as hipóteses em que o sigilo deve ser observado: quando tiver de proteger o interesse privado, como ocorre quando se protege a intimidade (art. 5º, X, da CF) e a inviolabilidade de domicílio (art. 5º, XI), o sigilo da fonte, necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV); e quando protege o interesse público, “como ocorre com o direito a informações, que deve ser assegurado com ressalva para aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII)”.

Por isso, para haver a transparência que o estado republicano exige e para que o povo exerça seu poder sobre o Estado, é necessário haver informação, ou seja, este mesmo Estado, além de exigir transparência pública, deve assegurar o direito de acesso à informação.

Prestar informações de caráter público é, portanto, um dever do Estado, de acordo com o princípio da publicidade, decorrente da democracia, de forma a fomentar a participação da sociedade na República.

Nesse diálogo entre democracia, república e transparência pública, emerge o conceito de *accountability* social, boa governança, que está diretamente ligado ao controle social, que só se efetiva através da divulgação de informações, ou seja, do direito de acesso à informação, já que o controle social fortalece ainda mais os princípios da democracia e da república.

Nesse mesmo sentido, Corbari (2011) defende que, como o Estado deve responder satisfatoriamente às demandas da sociedade, primando pela eficiência na gestão pública, emerge o conceito de boa governança pública, que tem como pilar, além da legalidade, legitimidade e eficiência no gerenciamento dos recursos públicos, a transparência e a responsabilidade em prestar contas dos atos de gestão, o que possibilita o gerenciamento responsável e transparente dos recursos públicos, fortalecendo a democracia, ao mesmo tempo em que reduz a corrupção.

Logo, o exercício do direito de acesso à informação também permite o controle social, dentro da perspectiva do princípio da *accountability* dos recursos públicos que está relacionada, na visão atual, segundo GAO (2005, apud SIU, 2011, p. 81), à importância de prestar informações no processo de governo, pois há uma interligação entre as várias esferas de poder, legisladores, administradores e público, na qual os administradores devem prestar contas tanto ao público como aos legisladores, os quais desejam saber se:

“[...] (1) os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão alcançando os objetivos e resultados previstos; e (3) os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva.”

Assim, para Corbari (2011) é necessário que o governo disponibilize informações sobre a sua atuação para a sociedade, utilizando-se da transparência na gestão dos recursos públicos, que está diretamente ligada à *accountability* social, como mecanismo de controle social.

Essa visão de *accountability*, para O'Donnell (1998, apud SIU, 2011), é a vertical, que exige a responsabilização de quem recebe os recursos para quem os disponibiliza, assim, o poder público deve prestar informações à sociedade, já que esta disponibiliza os recursos para o estado e é a detentora do poder público.

Siu (2011), analisando a opinião de Pederiva (1998, apud SIU, 2011), verifica que é importante que a entidade fiscalizada no setor público proveja informações úteis e relevantes para o exercício da *accountability*.

Assim, de acordo com a Carta da República, os gestores públicos devem se atentar aos princípios basilares da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, para garantir a transparência na gestão administrativa.

Segundo Mello (2013), o princípio da publicidade vem em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito.

Pelo fato de o princípio da publicidade ter acolhida constitucional, percebe-se que a república brasileira prima pela transparência administrativa e, de acordo com o estudo de Siu (2011), não há melhor forma de publicar as informações públicas do que utilizar os meios eletrônicos, principalmente a internet.

“Reddick e Frank (2007, p. 577, apud SIU, 2011, p.78-87) apresentam uma vantagem para a divulgação dos atos públicos pela internet em relação às outras mídias, que seria a disponibilidade de acesso, gratuitamente, vinte quatro horas por dia e sete dias por semana.”

Portanto, ao analisar o trabalho de Siu (2011), percebe-se que a *accountability* se materializa quando a Administração Pública fornece informações úteis, claras, íntegras aos

administrados, para que estes possam participar ativamente da democracia, pois, na próxima vez que houver eleições, o cidadão escolherá o gestor que melhor aproveitou os recursos públicos fornecidos para bem administrar a máquina pública e proporcionar o bem-estar social.

Verifica-se que isso é possível quando o Estado prima pela transparência pública, que está totalmente ligada ao princípio republicano, uma vez que este se concretiza também pela prestação de contas da Administração Pública.

Isso se coaduna diretamente com o princípio democrático, uma vez que este se estabelece pelo fato de o Estado agir em nome do povo, sendo, portanto, devido o dever de informação pelo Estado, o dever de publicidade dos atos administrativos a fim de possibilitar o controle social.

A doutrina, majoritariamente, como demonstrado acima, entende que o princípio da transparência é a efetiva concretização da democracia e da república.

Por conseguinte, percebe-se que o Estado brasileiro considera tais princípios relevantes, já que criou a Lei de Acesso à Informação, n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 e que objetiva concretizar o direito de acesso à informação pública e o princípio da publicidade, em consonância com os princípios democrático, republicano e da transparência.

## **1.2 Os desígnios da Lei de Acesso à Informação - sujeitos, objetos e formas de divulgação**

Devem cumprir a Lei os órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas e Ministério Público, em todas as esferas da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros

instrumentos similares, também ficam sujeitas às disposições desta Lei, devendo divulgar informações sobre os recursos recebidos e sua destinação.

Logo, percebe-se que o dever de prestar informações públicas se estende a todos aqueles que estejam envolvidos na coisa pública, seja administrando ou governando, seja recebendo recursos públicos, direta ou indiretamente, sendo necessário também prestar informações aqueles que produzem informação pública e aqueles que, por qualquer natureza de vínculo com órgãos ou entidades públicas, detenham a guarda dessas informações.

Entende-se por informação, segundo o art. 4º, I, da LAI, os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.

Segundo Silveira (2012), a lei foi genérica ao descrever o significado de informação, porém, de acordo com a regra da transparência e da publicidade, que deve ser aplicada na interpretação do que seja informação, não resta dúvida de que a lei pretende que o Estado seja aberto, garantindo o máximo de transparência e publicidade de todas as informações geradas, adquiridas ou arquivadas pelo Estado.

Portanto, as informações públicas são todos os dados públicos guardados pelo Estado, os quais incluem informações da Administração e de Governo.

Contudo, nem todas as informações serão publicadas, pois devem ser resguardadas as que possuem caráter sigiloso. É o que ocorre quando as informações tratam da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas e quando elas são imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, conforme art. 3º, I, III e IV, art. 6º, III, §§1º e 2º e arts. 23 e 31 da LAI, em acordo com o art. 5º, X e XXXIII, *in fine*, da Constituição Federal.

A primeira hipótese de restrição ao acesso à informação pública decorre da cláusula geral de inviolabilidade da vida privada e intimidade, direito fundamental positivado no art. 5º, X, da CF (LAI, art. 31).

“Exemplificadamente, documentos relativos a dados pessoais de servidores públicos ou particulares, domicílio, contracheques, dados telefônicos, prontuários médicos, desconto de pensão alimentícia de servidor público, informações bancárias e empréstimos consignados em folha em pagamento decorrentes de vínculo funcional com a Administração, documentos relativos à declaração de imposto de renda, são todos acobertados pelo sigilo constitucional e, portanto, excluídos da incidência da nova lei.” (SILVEIRA, 2012, p. 13).

A segunda hipótese decorre da classificação de sigilo a documentos impostos pela Administração Pública, em casos de risco à segurança da sociedade e do Estado, conforme art. 5º, XXXIII, *in fine*, da CF (LAI, art. 23).

Para Mello (2013, p. 118) “na esfera administrativa o sigilo só se admite, a teor do art. 5º, XXXIII, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”.

Por conseguinte, embora a regra do atual ordenamento jurídico-constitucional brasileiro seja a publicidade e transparência das informações públicas, há casos em que o acesso será restrito.

A LAI estabelece procedimentos para que a Administração Pública responda a pedidos de informação do cidadão, definindo, desse modo, o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado.

De acordo com a Controladoria Geral da União – CGU (2013), a LAI estabelece "requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar seu acesso por qualquer pessoa".

A CGU (2013) ainda define que:

“A resposta a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia, ou seja, é necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado. Para isso, a Lei de Acesso a Informações estipula:

- procedimentos, normas e prazos para o processamento dos pedidos de informação;
- a criação de um Serviço de Informações ao Cidadão em todos os órgãos e entidades do poder público;
- que órgãos e entidades públicas devem divulgar informações de interesse coletivo, sobretudo por meio da Internet, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal;
- mecanismos de recurso em caso de negativa de acesso à informação”

Quanto aos procedimentos que a administração deve adotar ao disponibilizar as informações, a lei estabelece duas formas: a ativa e a passiva.

Na forma ativa, o Estado espontaneamente disponibiliza as informações em ambiente virtual (LAI, art. 8º, §2º) ou em ambiente físico especialmente afetado à prestação de serviço com finalidade de atender, orientar e informar o cidadão quanto ao acesso a informações (LAI, art. 9º, inciso I). Já na passiva, o Estado é provocado para disponibilizar informações mediante processo administrativo iniciado pelo interessado (LAI, art. 10).

Logo, verifica-se que a lei, ao regular o direito de acesso à informação, estabelece procedimentos para que a informação chegue à população de forma idônea, segura, clara e objetiva tanto por meio de petição, como também em ambiente virtual, a fim de atender todos os fundamentos que a lei se destina a concretizar: o da república, o da democracia e o da transparência.

Contudo, questiona-se se a divulgação da remuneração bruta dos agentes públicos de forma nominal seria uma informação relevante, dentro da *accountability*, para que haja um verdadeiro controle social, de forma a assegurar a integridade, o desempenho e a representatividade do governo democrático, ou se seria só uma forma de o administrador cumprir com o seu dever de publicar as informações públicas.

### **1.3 Natureza jurídica da remuneração dos servidores públicos**

A remuneração dos servidores públicos pode ser considerada informação pública? Em caso afirmativo, será, portanto, necessária sua divulgação, a fim de assegurar o direito à informação e atender ao princípio da transparência, dentro de um Estado democrático de direito e republicano?

Superando esse questionamento, entendendo que se trata de informação pública, poderemos enquadrá-lo como informação sigilosa por ser informação pessoal, devendo ser, por conseguinte, asseguradas a intimidade e a vida privada dos servidores públicos?

É mister examinar, primeiramente, os conceitos de servidores públicos e de sua retribuição pecuniária antes de adentrar nos questionamentos suscitados acima, a fim de bem entender se a remuneração dos servidores públicos pode ser compreendida como informação pública. Posteriormente, partindo desse entendimento, compreender se essa informação pode ser considerada informação pessoal.

Os servidores públicos, segundo Mello (2013) e Di Pietro (2010), constituem espécies do gênero *agentes públicos*. Já Meirelles (2012) considera-os uma subespécie de *agentes públicos administrativos*.

Porém tal diferenciação de nomenclatura não acarreta grandes alterações do conteúdo da expressão "servidores públicos" a ser analisada nesta pesquisa. Sendo os

servidores públicos uma espécie ou subespécie do gênero "agentes públicos", cabe então refletir o que significa este gênero.

Agente público é a expressão mais genérica para designar as pessoas físicas incumbidas a exercer, definitiva ou transitoriamente, alguma função estatal. (MEIRELLES, 2012). Para Mello (2013, p. 249), "quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público."

Assim, podem ser considerados agentes públicos, tanto aqueles que integram o aparelho estatal em sua estrutura direta ou indireta, como aqueles que são alheios a esse aparelho estatal, fazendo parte dele, devido a alguma vinculação com o Estado, mediante permissão, concessão e demais vínculos. (MELLO, 2013).

Ainda, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 251), os agentes públicos podem ser divididos em determinados grupos, aos quais também cabem subdivisões posteriormente:

“[...] os agentes públicos podem ser divididos em quatro grandes grupos, dentro nos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: a) *agentes políticos*; b) *agentes onoríficos*; c) *servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado*; e d) *particulares em atuação colaboradora com o Poder Público*.”

Os agentes políticos são os detentores de cargo político, os primeiros escalões dos Poderes Executivo e Legislativo, como Presidente e Vice-Presidente da República, Deputados e Senadores, que se vinculam com o Estado devido às eleições, de acordo com a democracia representativa. (MELLO, 2013).

Os agentes honoríficos são aqueles que o Estado designa para o desempenho de atividades públicas relevantes, em razão de sua presumida e elevada reputação e conhecimentos em certa matéria, como ocorre com os membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VI, da CF. (MELLO, 2013).

Os servidores estatais são aqueles que se vinculam ao Estado e às suas entidades da Administração indireta de natureza pública ou privada em "relação de trabalho de *natureza profissional* e caráter não eventual *sob o vínculo de dependência*". (MELLO, 2013, p. 253).

Os particulares em atuação colaboradora com o Poder Público são aqueles que exercem função pública, mas não fazem parte da estrutura direta e indireta da Administração

Pública, eles se vinculam ao Estado mediante requisição, concessão, permissão, dentre outros vínculos. (MELLO, 2013).

Logo, percebe-se que qualquer um que exerce alguma função pública pode ser considerado agente público. Porém, nem todos podem ser chamados de servidores públicos.

Para Di Pietro (2012, p. 513), servidores públicos, "em sentido amplo", podem ser definidos como aqueles que "prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos". Sendo subdivido em: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 253) entende que a expressão “servidores públicos” tem hoje uma significação mais restrita, pois com o advento da EC n. 19/1998, ela não mais abarca os empregados *das entidades da Administração indireta de Direito Privado*, devendo abranger, apenas, os integrantes de cargo ou emprego *nas pessoas jurídicas de Direito Público*.

Portanto, em sentido estrito, aqueles que prestam serviços aos órgãos do Estado e às entidades autárquicas e fundacionais de Direito Público, sob vínculo de dependência, são servidores públicos. Enquanto que aqueles que o fazem às entidades da Administração indireta de Direito Privado são os empregados públicos.

É importante frisar também que a acessibilidade aos cargos e empregos públicos se dá mediante a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma prevista em lei, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, ressalvadas as nomeações para os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, conforme o art. 37, II, da CF.

Como os servidores públicos prestam serviços ao Estado, sob um vínculo de dependência econômica, eles esperam uma contraprestação ao final do mês, ou seja, uma remuneração.

Meirelles (2012, p. 532-533) entende que a Constituição Federal prevê um *sistema remuneratório* para os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, ressaltando que os servidores públicos são retribuídos mediante remuneração:

“O *sistema remuneratório* ou *remuneração em sentido amplo* da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) *subsídio*, constituído de parcela única e pertinente,



como regra geral, aos agentes políticos; b) *remuneração*, dividida em (b1) *vencimentos*, que corresponde ao *vencimento* (no singular, como está claro no art. 39, §1º, da CF, quando fala em "fixação dos padrões de *vencimento*") e às *vantagens pessoais* (que, como diz o mesmo art. 39, §1º, são os *demais componentes* do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) *salário*, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.”

Como o Estado é uma abstração legal, para atingir a sua finalidade precípua, que é o interesse público, ele precisa materializar-se em uma estrutura administrativa e também precisa de pessoas para agir em seu nome.

Assim, para a sua materialização, de acordo com o princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da CF, que determina que só é permitido à Administração Pública agir quando a lei previamente assim estabelecer, devido ao Estado Brasileiro ser um Estado de Direito, o Estado deve editar leis que criem sua estrutura administrativa, os cargos, empregos e funções públicas, para serem exercidas por pessoas em seu nome, e suas respectivas retribuições pecuniárias.

Então, para a criação dos cargos, empregos e funções públicas, bem como para a definição do valor da retribuição paga pelo desempenho dessas funções públicas, exige-se a edição de lei, nos termos do princípio da legalidade.

Dessa forma, o Estado ao editar essas leis está agindo como Administração Pública. Em outras palavras, a Administração Pública, ao criar, mediante a edição de leis, cargos, funções e empregos públicos, e ao definir o quanto será a retribuição dessas funções, está atuando como Administração Pública, está, portanto, gerando informação pública. Entendendo-se por informação pública todos os dados gerados, adquiridos ou arquivados pelo Estado, tanto quando se praticam atos de Governo como também atos de Administração, conforme foi demonstrado no subitem 1.2 deste trabalho.

Portanto, as informações sobre quem exerce cargo, função ou emprego público e qual valor foi definido a título de retribuição pecuniária pelo desempenho desse cargo, função ou emprego público são consideradas informações públicas.

Após se chegar à conclusão de que a remuneração do servidor público é informação pública, como demonstrado acima, passa-se a analisar se tal informação pode ser

considerada sigilosa por ser intrinsecamente pessoal, assegurando-se, portanto, a intimidade e a vida privada desses servidores públicos.

Como será demonstrado mais adiante, no tópico 3.2.1 do presente trabalho, que trata do direito à intimidade, o conteúdo do que pode ser definido como intimidade e vida privada é muito árduo e difícil, tendo em vista que deve ser levado em consideração o que as pessoas entendem como sendo de sua mais íntima informação, de acordo com o tempo e momento em que elas vivem, conforme entendimento de Silva, Edson (2003).

Portanto, entendemos que a informação do quanto se recebe pelo exercício de sua profissão trata-se de um dado intrinsecamente pessoal, pois, atualmente, nem nas rodas mais íntimas de amigos, ou de familiares mais próximos, a pessoa divulga o valor que recebe pelo seu trabalho, podendo incluir esse tipo de informação no seio de sua maior intimidade.

Embora se trate de verbas públicas, os beneficiários dessas despesas do Estado são pessoas, que merecem o zelo do Estado, no que pertine a sua segurança e vida privada.

No Brasil, devido às grandes desigualdades sociais ainda encontradas na sociedade, existem altos índices de violência urbana, nos quais só aumentam as taxas de crimes como sequestros relâmpagos, roubos, furtos e até latrocínios.

O que dizer da possibilidade desses crimes aumentar ainda mais quando ficar disponível na internet o quanto os servidores recebem, sendo possível, com uma simples pesquisa na *web*, fazer um cruzamento de informações e localizar o seu endereço, abrindo espaço para que pessoas mal-intencionadas vão ao seu encontro em busca de praticar crimes contra o seu patrimônio e até mesmo contra a sua vida.

O Estado brasileiro preocupa-se em atender os valores do Estado democrático e os princípios da República, tendo em vista que editou norma (Lei n. 11.527/2011) que concretiza o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação pública.

Porém, o Brasil apesar de fomentar o acesso à informação pública, de acordo com o princípio da transparência pública, também protege os dados pessoais, em conformidade com o direito à intimidade e privacidade, que está relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana.

É notório que essa despesa pública deve ser publicada, por se tratar de um ato do poder público, o qual deve ser divulgado, conforme o princípio da publicidade, dentro de um Estado democrático.

Contudo, entendemos que fazê-la de forma nominalmente identificada não seria a forma mais adequada ao ponderar o direito ao acesso à informação e o direito à intimidade e privacidade dos agentes públicos, como será demonstrado no subitem 2.2 da presente pesquisa, que trata do questionamento a respeito da divulgação individualizada ser sinônimo de divulgação nominal e se não há outras formas de divulgar tais informações.

Porquanto, embora haja a obrigatoriedade de publicação de todos os dados advindos da Administração Pública, de acordo com os princípios da transparência, da democracia e da república, não serão divulgados aqueles que violarem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas ou que forem imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado.

Essa última abordagem será mais bem aprofundada mais adiante, quando, então, será analisado o aspecto de inconstitucionalidade da divulgação da remuneração dos servidores públicos sob o prisma da transparência e do acesso à informação.

Passa-se então a analisar como foi definida a forma de divulgação da remuneração dos servidores públicos no Estado brasileiro no âmbito do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

## **2 A FORMA DE DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **2.1 A divulgação da remuneração dos servidores no âmbito do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público**

A Constituição Brasileira, além de declarar que o Brasil se rege com base nos princípios da democracia e da república, também o institui como um Estado Federado, o qual adota a repartição do poder, no espaço territorial, criando organizações governamentais autônomas e distribuídas regionalmente, denominadas Estados Federados, conforme Capítulo III do Título III da Constituição Federal. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Tem-se, portanto, a *autonomia federativa*, que se caracteriza por dois elementos básicos: "a existência de órgãos governamentais próprios" e a "posse de competências exclusivas" (SILVA, JOSÉ, 2011). Isto é, os Estados-Membros da República Federativa do Brasil são dotados de autonomia, especialmente pelo fato de o texto constitucional estabelecer-lhes competências normativas e administrativas.

O texto constitucional ainda instituiu no Brasil o princípio da separação dos Poderes, que se dá de forma a não haver necessidade de autorização de um poder pelo outro, devendo-se observar apenas as disposições constitucionais e legais. Porém, podem existir interferências entre um poder e outro a fim de se estabelecer "um sistema de freios e contrapesos, em busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro". (SILVA, JOSÉ, 2011, p. 110).

Portanto, de acordo com os princípios da federação e da separação dos poderes, apesar de a União ter editado a norma que regulamenta o direito de acesso à informação, cabe a cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e ente federativo (Estados, Municípios e Distrito Federal) editar normas regulamentares, conforme o poder regulamentar da Administração Pública.

Assim, exemplificativamente, no que pertine a regulamentar a Lei de Acesso à Informação, o poder Executivo da União editou o Decreto n. 7.724/2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 151/2012 e o Conselho Nacional do

Ministério Público (CNMP), por sua vez, editou a Resolução n. 89/2012, além de outras normas de segunda ordem editadas no Brasil.

Logo, cada ente federativo e poder, mediante sua norma regulamentadora específica, definiram os critérios e formas de se divulgar a remuneração dos servidores públicos.

Porém, esta pesquisa se restringirá a analisar apenas como foi estabelecida a forma de divulgação da remuneração dos seus servidores públicos no âmbito do Poder Executivo da União, conforme Decreto n. 7.724/2012, do Poder Judiciário, conforme a Resolução do CNJ n. 151/2012 e do Ministério Público, conforme Resolução do CNMP n. 89/2012.

A esse respeito cabe ressaltar que a Lei de Acesso à Informação nada definiu expressamente sobre a necessidade de haver a divulgação da remuneração dos servidores de forma individualizada, porém tal abordagem será mais bem analisada no subtópico 2.3.1 do presente trabalho, que trata da possível ilegalidade dos atos regulamentares da LAI.

### ***2.1.1 O decreto n. 7.724/2012***

O Decreto n. 7.724/2012 foi editado, no âmbito do Poder Executivo federal, a fim de regulamentar os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob sigilo em conformidade com a Lei n. 12.527/2011.

Este decreto estabeleceu que a divulgação da remuneração dos servidores públicos fosse feita de maneira individualizada, em seu artigo 7º (grifo nosso):

“Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

[...]

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

VI – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de

aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;”

Dessa forma, foi definido que a remuneração e o subsídio de qualquer agente público fossem divulgados de maneira individualizada em seções específicas em sítios da internet dos órgãos e entidades da Administração Pública.

No site<sup>5</sup> do portal da transparência do governo federal, é disponibilizada uma consulta, por meio da qual é possível obter informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares, bem como dos agentes públicos do Poder Executivo Federal, pelo nome ou CPF, pelo órgão de exercício e de lotação e pela função ou cargo de confiança e órgão.

Em qualquer caso, é possível chegar ao nome do agente público e conhecer sua remuneração, conforme figura abaixo:

Figura 1 – Consulta da remuneração dos servidores da União

**SERVIDORES CIVIS E MILITARES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL - POR NOME DO SERVIDOR** imprimir 

Nome: **DILMA VANA ROUSSEFF**  
 CPF: **\*\*\*.267.246-\*\***  
 Servidor: **Civil**

[Março/2013](#) | [Fevereiro/2013](#) | [Janeiro/2013](#) | [Dezembro/2012](#) | [Novembro/2012](#) | [Outubro/2012](#)

MÊS DE REFERÊNCIA: MARÇO DE 2013	
Descrição	Valor (R\$)
<b>REMUNERAÇÃO</b>	
<b>Remuneração básica</b>	
Remuneração básica bruta	26.723,13
<b>Deduções obrigatórias (-)</b>	
IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte)	-6.432,47
PSS/RPGS (Previdência Oficial)	-457,49
<b>Total da Remuneração Após Deduções</b>	<b>19.833,17</b>

Fonte: (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012)

Portanto, na prática, no âmbito do Poder Executivo Federal, a divulgação individualizada da remuneração dos servidores ocorre de forma nominal.

### 2.1.2 A resolução n. 151/2012 do Conselho Nacional de Justiça

<sup>5</sup> Site do Portal da Transparência do Governo Federal da Controladoria Geral da União < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/index.asp>>.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação, editou a Resolução n. 102/2009 para regulamentar a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas de remuneração de magistrados e servidores, considerando os princípios da Administração Pública e a promoção da transparência para o controle social.

Tal resolução previa, em seu art. 3º, inciso VI, a divulgação, sem identificação nominal, da remuneração e diárias pagas aos servidores, membros da magistratura e quaisquer colaboradores nos sítios da internet dos órgãos do Poder Judiciário.

Porém, após a sanção da Lei de Acesso à Informação, o CNJ editou a Resolução n. 151/2012, que alterou a redação do inciso mencionado acima, para garantir o cumprimento da LAI pelo Poder Judiciário, determinando a divulgação nominal da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na internet.

*In Verbis*, a redação do art. 1º da resolução modificadora (grifo nosso):

“Art. 1º O inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

VI – as remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços, na forma do Anexo VIII.”

Portanto, atualmente, os beneficiários de despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário devem ser identificados nominalmente ao se divulgar a sua remuneração.

Esta alteração foi proposta pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 80/2012 da Presidência do CNJ, com o objetivo de regulamentar a Lei de Acesso à Informação para todo o Poder Judiciário (exclusive o Supremo Tribunal Federal), de acordo com os seguintes motivos:

- Interesse da sociedade quanto a esse ponto específico da Lei de Acesso à Informação;
- Alguns tribunais já terem iniciado a divulgação da remuneração dos seus servidores na internet, como o STF e TST;

- Outros tribunais terem alegado aguardar a normatização do CNJ para providenciar tal divulgação.

O modelo utilizado, conforme tabela abaixo, para a divulgação dessas informações foi o adotado pelo STF, entretanto essa decisão não afastará a possibilidade de esse modelo ser revisto futuramente.

Tabela I - Forma de divulgação da remuneração dos servidores do Poder Judiciário

Nome	Lotação	Cargo	RENDIMENTOS						DESCONTOS					Rendimento	Remuneração	Diárias
			Remuneração	Vantagens	Subsídio, Diferença de Subsídio, Função de confiança ou Cargo em comissão	Indenizações[iii]	Vantagens Eventuais[iv]	Total	Previdência Pública[vi]	Imposto	Descontos	Retenção	Total de Débitos[x]			
***																
TOTAL GERAL:																

[i] Remuneração do cargo efetivo - Vencimento, G.A.J., V.P.I. Adicionais de Qualificação, G.A.E e G.A.S, além de outras desta natureza.

[ii] V.P.N.I., Adicional por tempo de serviço, quinto, décimos e vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa, abono de permanência.

[iii] Auxílio-alimentação, Auxílio-transporte, Auxílio Pré-escolar, Auxílio Saúde, Auxílio Natalidade, Auxílio Moradia, Ajuda de Custo, além de outras desta natureza.

[iv] Abono constitucional de 1/3 de férias, indenização de férias, antecipação de férias, gratificação natalina, antecipação de gratificação natalina, serviço extraordinário, substituição, pagamentos retroativos, além de outras desta natureza.

[v] Total dos rendimentos pagos no mês.

[vi] Contribuição Previdenciária Oficial (Plano de Seguridade Social do Servidor Público e Regime Geral de Previdência Social).

[vii] Imposto de Renda Retido na Fonte.

[viii] Cotas de participação de auxílio pré-escolar, auxílio transporte e demais descontos extraordinários de caráter não pessoal.

[ix] Valores retidos por excederem ao teto remuneratório constitucional conforme Resoluções nº 13 e 14, do CNJ.

[x] Total dos descontos efetuados no mês.

\* Rendimento líquido após os descontos referidos nos itens anteriores.

\*\* Remuneração percebida no órgão de origem por magistrados e servidores, cedidos ou requisitados, optantes por aquela remuneração.

† Valor de diárias efetivamente pago no mês de referência, ainda que o período de afastamento se estenda para além deste.\*

Fonte: (BRASIL, 2012).

Os fundamentos jurídicos para a alteração desse paradigma são, resumidamente, nos termos do entendimento do STF, (BRASIL, 2011), os seguintes:

- A remuneração dos agentes públicos é informação de interesse coletivo ou geral, de acordo com a primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da CF, devendo, portanto, ser divulgada oficialmente;
- A intimidade, a vida privada e a segurança pessoal e familiar dos agentes públicos não se encaixam na exceção dada por este mesmo dispositivo constitucional, pois não estão em jogo a segurança da sociedade e nem a do Estado;
- Não cabe falar, nesse caso, em intimidade ou vida privada, pois as informações divulgadas se referem aos agentes públicos enquanto agem como agentes públicos.



- Quanto a sua segurança ou de sua família, ela ficará um tanto quanto fragilizada, porém será proibido disponibilizar o endereço residencial, CPF ou CI de cada servidor.
- Há a prevalência do princípio da publicidade, pois esta concretiza a República como forma de governo. Então, além de administrar o Estado republicaneamente, ele deve ser demonstrado como tal;
- Negar, portanto, nesse caso, a prevalência da publicidade, implicaria uma grave lesão à ordem pública.

Porém, considerou-se que os descontos não obrigatórios, como pensão alimentícia, empréstimo consignado, são informações de cunho privado e não interessam à coletividade, portanto, publicá-las não atenderia ao interesse público e exporia desarrazoadamente a privacidade dos agentes públicos.

Por conseguinte, no âmbito do Poder Judiciário, a divulgação da remuneração dos servidores é feita de forma nominal.

### ***2.1.3 A resolução n. 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público***

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a fim de regulamentar a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, editou a Resolução n. 89/2012, de acordo com a competência conferida pelo art. 130-A, §2º, inciso II, da Constituição Federal.

Os fundamentos para a edição desta resolução estão estampados no dever institucional do Ministério Público que é defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dessa forma, como a LAI objetiva concretizar o direito de acesso à informação, foi necessária a edição dessa norma regulamentadora a fim de instituir regras e procedimentos uniformes nos diversos ramos do Ministério Público da União e dos Estados para a sua fiel execução.

Quanto à divulgação da remuneração dos seus servidores públicos, a resolução n. 89/2012, em seu art. 7º, inciso VII, estabelece que cada Ministério Público disponibilizará, em



Assim, individualizar é distinguir de um todo comum algo ou alguém devido a alguma característica que lhe é particular como nome, sexo, espécie, cor etc.

O nome, de acordo com o dicionário Houaiss (2004, p. 520), é o termo com o qual se designam pessoas, coisas ou animais, de forma a distingui-los dos demais seres.

Assim, verifica-se que o nome pode sim distinguir de forma individualizada certo grupo de pessoas, coisas ou animais.

Como visto anteriormente, a divulgação da remuneração dos servidores públicos está sendo feita de forma nominal, nos termos do Decreto n. 7.724/2012, no âmbito do Poder Executivo Federal, da Resolução n. 151/2012 do CNJ, no âmbito do Poder Judiciário, e da Resolução n. 89/2012 do CNMP, nos Ministérios Públicos Estaduais e Federal.

Ao se optar pela individualização nominal como forma de divulgação da remuneração dos servidores públicos, nos termos da Lei de Acesso à Informação, tem-se logo a identificação de quem é o beneficiário daquela despesa pública, já que é possível sua identificação de pronto.

Porém, publicar dessa maneira essas informações públicas está ou não contrariando princípios e preceitos da Constituição Federal, no que pertine o direito à intimidade, honra e imagem e também no que se refere aos limites do Poder regulamentar? Pois, como logo se pode compreender, a nominalização não é a única forma de se individualizar essa informação, podendo-se utilizar o cargo que aquele servidor ocupa, a sua matrícula, dentre outros.

Como a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) regulamenta o art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, II e art. 216, §2º da Constituição Federal de 1988, Ferreira (2012) analisa tais dispositivos constitucionais e conclui que o acesso a informações e registros administrativos é um direito condicionado a quatro vetores, quais sejam:

- “a) existência de interesse, particular ou coletivo (art. 5, XXX);
- b) inexistência de indícios de que o acesso à informação poderá mitigar a segurança do Estado ou da sociedade (art. 5, XXX);
- c) não ocorrência de violação à intimidade, privacidade, honra ou imagem de alguém (art. 37, parágrafo 3, II c/c art. 5, X);
- d) existência de necessidade (art. 216, parágrafo 2).”

Partindo desses princípios, não resta dúvida de que a Administração deve franquear à sociedade o acesso aos seus gastos com pessoal.

Porém, para Ferreira (2012), a identificação nominal do beneficiário da despesa, sem que haja comprovação da real necessidade e atendimento ao interesse individual e coletivo, coloca o servidor público em situação de exagerada vulnerabilidade e fere, sem qualquer contrapartida razoável, seu direito à privacidade e à segurança, mostrando-se contrária aos valores constitucionais que norteiam o direito à informação.

Portanto, é possível crer que a divulgação de forma nominal é só uma forma de expor sem medida razoável a segurança, privacidade e intimidade dos servidores públicos, de forma a atender os interesses meramente curiosos e midiáticos da sociedade, pois saber o quanto *Fulano* ou *Sicrano* ganham não combate efetivamente a corrupção, não sendo, portanto, uma informação útil para o controle social, já que a fixação da remuneração de quanto cada agente público percebe em retribuição ao exercício da sua função é realizada mediante edição de lei, o que dificulta e muito as formas de desvio de dinheiro público.

Então, uma forma de garantir esses direitos, nessa eventual colisão entre eles, conforme o princípio da proporcionalidade, seria divulgar essas informações de outra forma que as individualize, como, por exemplo, utilizando as matrículas dos servidores.

Conforme entende o juiz federal na decisão liminar proferida na ação n. 37325-09.2012.4.01.3400 (BRASIL, 2012c):

“Por outro lado, a divulgação individualizada com a utilização de outro elemento particularizador que não os nomes, como, por exemplo, os números das matrículas dos servidores, como quer o Autor, não prejudica a finalidade da norma que, *grosso modo*, visa oferecer informações gerais sobre a gestão e o gasto do dinheiro público, inexistindo, assim, real interesse público que justifique a exposição dos nomes dos servidores”.

Outra forma de divulgação dessa despesa com pessoal é informar o quanto cada cargo tem o direito a receber, demonstrando as parcelas que lhe são cabíveis, quantos servidores exercem aquele cargo, fazendo uma relação direta entre a quantidade de servidores que exercem aquele cargo e sua respectiva remuneração, demonstrando, assim, o quanto o Poder Público gasta com pessoal, de forma clara e objetiva, visto que o valor da remuneração dos servidores só pode ser definido por lei.

Essa última maneira colabora com o controle social de forma a concretizar a transparência dos gastos públicos e minimiza o risco que o servidor público possa ter em sua segurança, privacidade e intimidade.

Portanto, vê-se que divulgar essas informações de forma não nominal também concretiza o direito de acesso à informação, os princípios da república e da democracia, fomentando o controle social.

### **2.3 A ilegalidade dos atos que regulamentam tal divulgação – limites ao poder regulamentar**

A administração pública em sentido amplo<sup>6</sup> deve obediência aos princípios administrativos previstos na Constituição Federal no *caput* do seu art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Pretende-se, neste trabalho, abordar mais profundamente o princípio da legalidade para bem compreender qual seria o aspecto de ilegalidade dos atos analisados por esta pesquisa, quando regulamentaram a divulgação da remuneração dos servidores públicos de forma nominal.

O princípio da legalidade preconiza que nenhum ato administrativo pode ser exercido sem que uma lei preveja essa ação.

Busca-se com isso um propósito jurídico que é impedir que o poder público embargue favoritismos, perseguições ou desmandos, pois exercerá o que a lei manda, lei essa proferida pelo Poder Legislativo (colégio representativo de toda a população, inclusive a minoria), que concretiza, portanto, a vontade geral. (MELLO, 2013).

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 104):

“Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.”

Segundo esse mesmo autor (2013), o princípio da legalidade está assentado nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV da Constituição Federal, uma vez que o primeiro dispositivo

---

<sup>6</sup> De todos os Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, de todos os entes da federação.

constitucional estatui a liberdade de o Administrado poder fazer tudo o que a lei não proíbe, logo, dando o poder à Administração de cercear o direito do administrado ou de lhe impor proibições e restrições, mediante lei (de primeira ordem). O segundo dispositivo dita os princípios a que a Administração deve obediência; como visto acima, está listado neste artigo expressamente o da legalidade. Já o terceiro dispositivo dá ao Chefe do Poder Executivo o condão de poder expedir atos que regulamentem a fiel execução das leis.

Quanto a este último dispositivo constitucional, temos o poder regulamentar da administração pública, porém este poder administrativo não pode inovar, trazer novos direitos, impor limites, restrições ou proibições; a ele cabe somente agregar à lei nível de concreção. (MELLO, 2013).

Hely Lopes Meirelles (2012, p. 134) corrobora esse entendimento ao dizer (grifo nosso):

“No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de *regulamentar*, através de *decreto*, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento – autônomo ou de execução da lei –, não invada as chamadas "reservas da lei", ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º).”

É importante frisar que o regulamento não é lei, sendo, portanto, ato infralegal, a ela subordinado, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas determinações. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (2013, p. 135):

“Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados, ou completá-la, fixando critérios técnicos e procedimentos necessários para a sua aplicação. Na omissão da lei, o regulamento supre lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei.”

Após essa abordagem para a compreensão do que se entende por poder regulamentar, verifica-se que os Poderes da República editam as normas infralegais para a fiel execução das leis editadas pelo parlamento brasileiro: os decretos, no âmbito do Poder

Executivo, e as resoluções, no Judiciário e Ministério Público. Assim, constata-se que foram editados o Decreto n. 7.724/2012 e as Resoluções n. 151 do CNJ e 89 do CNMP para regulamentarem a fiel execução da Lei de Acesso à Informação, nos seus respectivos âmbitos de competência, a fim de se atender tal poder administrativo.

Porém, ao se regulamentar a forma de publicação da remuneração dos servidores públicos, não houve uma extrapolação desse poder regulamentar, já que a própria Lei de Acesso à Informação não prevê essa divulgação nesse nível de individualização?

Como se pode perceber, nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, acima expostos, o ato regulamentador não pode invadir as chamadas reservas legais, que são as que, em princípio, afetam os direitos e garantias individuais assegurados pela Constituição.

Ao se estabelecer a divulgação de forma nominal por ato regulamentar, não se está ferindo o direito à intimidade e privacidade do servidor, de forma a extravasar os limites do poder regulamentar?

Ferreira (2012) considera que não seja esta a vontade do legislador, uma vez que a Lei 12.527/2011 não determina a divulgação dos nomes dos agentes públicos acompanhados de suas respectivas remunerações, inserindo, ainda, na lei o conceito de informação pessoal e determinando sua proteção.

Dessa forma, Ferreira (2012) questiona por que o Decreto n. 7.724/2012, regulamentador da Lei n. 12.527/2011, dispôs que a remuneração dos servidores deva ser identificada nominalmente, violando os princípios da Magna Carta e a própria Lei de Acesso à Informação?

Este mesmo autor (2012) demonstra que no direito brasileiro existe uma substancial diferença entre lei e decreto, a qual dispõe que aquela pode inovar o ordenamento jurídico, enquanto que este deve somente fixar o modo de execução dos princípios institucionais ou diretrizes estabelecidos pela lei.

Portanto, segundo Ferreira (2012), o decreto subordina-se à lei, não podendo expedir qualquer comando *contra, extra, praeter ou ultra legem*. Se for assim, o Decreto n. 7.724/2012 não poderia ser aplicado no que tange à divulgação individualizada das remunerações.

Contudo, Ferreira (2012) ressalta ser notório que a Administração deve tornar público seus gastos com pessoal, a fim de evitar fraudes e erros, porém isto deve ser feito de forma a respeitar os princípios constitucionais e limites legais que regem a matéria.

Mesmo entendimento segue Gina Copola (2012, p. 3) ao dizer:

“A Lei federal nº 12.527/11 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/12, de autoria do Poder Executivo federal, que, a seu turno, introduziu inovações à citada lei federal, extrapolando, portanto, e de forma evidente, o poder normativo ou regulamentar do Executivo federal.”

Copola (2012, p. 3), ao analisar os limites do poder regulamentar, frisa:

“Resta evidente, portanto, que o Decreto que regulamenta lei serve apenas para complementá-la, não podendo, a toda evidência, alterá-la, sob pena de abuso de poder regulamentar. Sim, porque nosso sistema jurídico não admite a figura do regulamento autônomo, que é exatamente o que inova no sistema jurídico, extrapolando os termos da lei – norma geral, abstrata e genérica.”

E com relação à previsão de divulgação da remuneração dos servidores de forma nominal, Copola (2012, p. 3-4) conclui:

“E no caso em tela tem-se de forma cristalina que o indigitado Decreto nº 7.724/12 contemplou situações que não foram previstas pela Lei federal nº 12.527/11, e, portanto, houve evidente abuso de poder regulamentar. Basta a leitura do citado Decreto para tal constatação. É o que se verifica na previsão contida no art. 7º, § 3º, VI, do indigitado Decreto federal nº 7.724/12 que determina a divulgação em sítios da internet informações sobre: “remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”, sendo que tal previsão não existe na Lei federal regulamentada. Conclui-se, portanto, até aqui, que o citado Decreto federal nº 7.724/12 padece de inconstitucionalidade, vez que extrapola os limites do poder regulamentar do Executivo federal.”

O mesmo entendimento já foi demonstrado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em decisão proferida em sede de agravo regimental no mandado de segurança, cuja ementa possui o seguinte teor (DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2013), grifos nossos:

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. REQUISITOS. AUSÊNCIA. LIMITES SUBJETIVOS DA LIDE. PUBLICAÇÃO DA REMUNERAÇÃO. LEGALIDADE.



I - A liminar em mandado de segurança está condicionada à presença de dois pressupostos: relevância da fundamentação e o perigo na demora. Presentes tais requisitos, merece acolhida o pedido liminar.

II - O ordenamento processual estabelece que as decisões judiciais produzem efeitos entre as partes (art. 472 do CPC), sendo certo que mesmo os provimentos antecipatórios de tutela devem ater-se aos limites subjetivos da lide.

III - Não obstante a publicação dos dados referentes à remuneração na rede mundial de computadores esteja em consonância com o ordenamento jurídico em vigor, deve ser resguardada a divulgação do nome do servidor público, **porquanto extrapola os limites da lei de regência e viola a proteção constitucional à intimidade.**

IV - Deu-se parcial provimento ao agravo regimental.”

(Acórdão n.654027, 20120020169625MSG, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/02/2013, Publicado no DJE: 18/02/2013. Pág.: 59)

Em seu voto, na referida peça processual, o juiz José Divino de Oliveira (DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2013, p. 10) asseverou:

“Contudo, considerando o debate ora suscitado, quanto à abusividade da divulgação dos dados referentes à remuneração, incluindo o nome do agente político, o qual extrapola os objetivos na norma que visa dar publicidade às despesas do Estado, e, ainda, levando em apreço a proteção constitucional à intimidade, hei por bem determinar que a divulgação dos proventos não inclua o nome dos magistrados.”

Dessa forma, vê-se que essa questão possui razão de ser, uma vez que possui argumentos plausíveis de serem suscitados e levados para o debate. Porém, tal abordagem ainda não foi suscitada, até o presente momento, pelo órgão judicial competente para análise de ilegalidade de atos regulamentares.

### **3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, SOB O PRISMA DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO À INFORMAÇÃO**

#### **3.1 Breve introdução do que se entende por inconstitucionalidade**

A inconstitucionalidade ocorre quando alguma situação jurídica<sup>7</sup> não respeita os princípios e preceitos da Constituição, ela decorre do princípio da supremacia da Constituição, da sua rigidez. (SILVA, JOSÉ, 2011).

O Estado, além de atuar positivamente, conforme os ditames constitucionais, não pode se omitir quando a Constituição determina certas providências estatais, como formulação de leis ou atos administrativos, para tornarem plenamente aplicáveis determinadas normas constitucionais. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Dessa forma, pode haver inconstitucionalidade tanto por ação como por omissão estatal. (SILVA, JOSÉ, 2011).

A inconstitucionalidade por ação se dá quando atos legislativos ou administrativos contrariam normas ou princípios constitucionais.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2011, p. 47):

“O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.”

Desse modo, a incompatibilidade vertical das normas inferiores com a Constituição é tecnicamente denominada "*inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público*". (SILVA, JOSÉ, 2011).

---

<sup>7</sup> Entendendo-se por situação jurídica a formulação de leis e atos administrativos para a concretização do interesse público.

A inconstitucionalidade por omissão ocorre quando não são praticados atos legislativos ou administrativos previstos pelo próprio texto constitucional para que direitos ou situações também nela previstos se tornem efetivamente aplicáveis. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Porém, nossa Constituição não previu a possibilidade de o cidadão propor ação popular de inconstitucionalidade por omissão, como em outros países, e não previu consequências mais graves quando for declarada esse tipo de inconstitucionalidade. Somente é dada ciência ao Poder competente de que ele precisa legislar naquele ponto, mas ele não fica obrigado a legislar, ou a dispor normativamente sobre a matéria até que a omissão seja suprida. (SILVA, JOSÉ, 2011).

Com isso, verifica-se que o fato de a Constituição brasileira ser rígida, ou seja, possuir uma forma de modificação de seu próprio texto mais árdua do que as demais leis pátrias, dá a ela uma condição de supremacia, pois as demais normas e atos praticados pelo Poder Público só serão aceitos, validados, se com ela estiverem compatíveis.

Portanto, é importante analisar se o ato administrativo que prevê a publicação da remuneração dos agentes públicos de forma nominal é compatível com o texto constitucional que prevê a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, com base no princípio da transparência e do direito de acesso à informação pública.

### **3.2 Direito à intimidade *versus* direito à informação**

Para bem compreender se é inconstitucional a divulgação da remuneração dos servidores públicos de forma nominal, sob o prisma da transparência e do acesso à informação dentro de um Estado democrático de direito e republicano, é importante analisar o conteúdo desses dois direitos tutelados pela Constituição Brasileira, quais sejam: o direito à intimidade e o direito à informação.

O art. 5º, inciso X, da Constituição Federal estabelece que a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis, sendo assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

A Lei de Acesso a Informação, respeitando esse direito individual, nos termos do texto constitucional, prevê o dever que os órgãos e entidades do poder público têm em

assegurar a proteção à informação pessoal (art. 6º, III), definindo o que é informação pessoal em seu art. 4º, inciso IV, e restringindo o acesso a essas informações, conforme as disposições do art. 31 e seus parágrafos, que serão melhores analisadas mais adiante.

Quanto ao direito à informação, a Magna Carta, em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII, traz a sua tutela, tanto para as informações ligadas à liberdade de pensamento como para o direito de ter informações de caráter individual ou coletivo, dos meios de comunicação e da própria Administração pública, como demonstrado no tópico 1.1 deste trabalho, a que a Lei de Acesso à Informação tem o condão de assegurar.

Mesmo havendo o direito de acesso à informação, sendo a publicidade das coisas a regra e a exceção, o sigilo, como visto anteriormente, nem tudo poderá ser publicado ou divulgado, nem pelo poder público, no que pertine às informações públicas, nem quanto às informações privadas, por quem as detém.

Após essa breve introdução do que se pode entender do conteúdo do direito à intimidade e do direito à informação, passa-se a analisar mais profundamente, nos tópicos a seguir, o conteúdo desses direitos, a fim de poder concluir se a informação relacionada à remuneração dos servidores, apesar de ter característica de informação pública, pode ser considerada sigilosa por ser intrinsecamente pessoal, assegurando-se, portanto, a intimidade e a vida privada desses servidores públicos.

### ***3.2.1 O direito à intimidade***

Como verificado acima, o direito à intimidade é tutelado pela Constituição Federal, porém não há definição, no próprio texto constitucional, do que pode ser considerado como intimidade das pessoas, ou seja, não há delimitação do seu conteúdo.

Para Silva, Edson (2003) é um grande desafio estabelecer os contornos, limites, conteúdo, dimensão do que deve ser tutelado como preservação da intimidade de cada pessoa, pois o que é intimidade? O que pode ser considerado parte deste universo? E o que deve ficar de fora?

Segundo este mesmo autor (2003, p. 1), existem algumas razões que levam as pessoas a preservar do conhecimento alheio alguns assuntos que dizem respeito à sua esfera íntima, de acordo com seu próprio entendimento. Portanto, as razões podem ser:

“Ou pela dificuldade de assumirmos as nossas imperfeições, os nossos erros, e de nos expormos a eventual reprovação ou censura das outras pessoas; ou, ainda, pela necessidade íntima de nos termos em bom conceito diante das outras pessoas e desenvolvermos o sentimento de confiança em nós mesmos e de auto-estima, que são fundamentais para o desenvolvimento saudável da personalidade.”

Assegurando ainda (2003, p. 1-2) que “interesses variados podem levá-las a ocultar fatos ou circunstâncias do conhecimento de outras pessoas.”:

“Imaginemos uma pessoa que esteja empregada e tenha tido no passado algum problema de ordem criminal, tema perder o emprego se isso vier a ser descoberto pelo seu empregador; um filho adotivo que desconheça essa sua condição e pode sofrer um grande trauma se vier a sabê-lo; homossexuais que ocultem essa especial condição dos pais, dos demais familiares e até das pessoas em geral, temendo incompreensão, não aceitação, situação de conflito e sofrimento.”

Percebe-se que são situações em que a pessoa não tem interesse que haja violação de seus segredos por terceiros, por lhe causar algum mal estar. (SILVA, EDSON, 2003, p. 2).

Nesse mesmo sentido, a autora Delia Rubio (1974 apud, SILVA, EDSON, 2003) assevera que pretendemos manter algo na "esfera da nossa intimidade", sem intromissões alheias, por causa da repercussão social que determinadas informações podem causar, gerando em certos casos algum tipo de "sanção - formal ou informal - por parte do grupo a que pertencemos".

Assim, Silva, Edson (2003, p. 41) chega à conclusão de que, como buscamos a aprovação de nossos semelhantes, "a reação previsível das outras pessoas desencadeia em nós o receio de nos expormos à censura ou à reprovação. Este juízo de aprovação ou reprovação é estabelecido em função dos valores de cada época."

Por isso, este mesmo autor (2003), entende que se deve encarar o direito à intimidade como um fenômeno sócio-psíquico, que se influencia significativamente de acordo com os valores vigentes de cada época e lugar e que, em razão deles, a sociedade sente necessidade de resguardar do conhecimento alheio aspectos mais particulares da sua vida.

Porém como esses valores são mutáveis ao longo da história e diferenciados em cada cultura e em cada lugar, o direito à intimidade terá igualmente um conteúdo múltiplo e variável, que torna bastante difícil sua delimitação. (SILVA, EDSON, 2003).

Assim, para Silva, Edson (2003), por o seu conteúdo ser extremamente volátil, a maior dificuldade é estabelecer a fronteira entre o público e privado, o que seria esfera íntima e privada, sendo, portanto segredo.

Logo, esse autor (2003) conclui que esses valores fornecem a base objetiva em que se deve fundar a tutela jurídica da intimidade, entendendo que esta tutela jurídica não pode ter como parâmetro o subjetivismo de cada um, é necessário estabelecer quando a intrusão fere o direito à intimidade. Por isso é determinante definir o conteúdo de forma plena e completa afastando qualquer possibilidade de confusão.

Porém, ele (2003) ainda assevera que, como para definir o seu conteúdo, deve ser utilizado como parâmetro objetivo o senso comum de valores em cada situação concreta, todo rol desses aspectos, que os doutrinadores tentam criar, será incompleto, devido a diversidade de fatos e circunstâncias. Contudo, é de grande utilidade enumerá-lo, já que alguns aspectos são valorizados em todas as culturas e em todas as épocas e ajuda a evidenciar o que deve ser protegido.

Portanto, vê-se que estabelecer um rol do que pode ser considerado intimidade da pessoa é extremamente difícil, mas ao mesmo tempo necessário, a fim de se definir o que seria intrusão, se alguma informação pessoal fosse divulgada, de forma a criar situações de embaraço, constrangimento ou menoscabo perante o meio social.

Entretanto, ele (2003, p. 46) ainda ressalta que: "A generalidade das legislações tem preferido apenas proclamar o direito à intimidade, deixando o preenchimento do seu conteúdo à apreciação casuística da jurisprudência em função de cada situação concreta e da condição das pessoas."

É o que ficou evidenciado quando a Lei de Acesso à Informação definiu o que se pode entender como informação pessoal, ela o faz de forma genérica, apenas estabelecendo, em seu art. 4º, inciso IV, que será considerada informação pessoal aquele dado relacionado à pessoa natural identificada ou identificável.

Assim, poder-se-ia considerar informação pessoal a remuneração do servidor que é disponibilizado de forma nominal, já que é possível identificar uma pessoa individualmente.

O art. 31 da Lei de Acesso à Informação estabelece que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente, porém respeitando a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, bem como as liberdades e garantias individuais.

Por seu turno, o inciso primeiro do §1º do mesmo dispositivo legal acima referido dispõe que, apesar de ser pessoal a informação, ela deve ser disponibilizada, contudo de forma restrita aos agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que a informação se referir, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo de 100 anos a contar da sua data de produção.

Porém, o inciso segundo deste mesmo parágrafo estabelece que a divulgação ou o acesso por terceiros a essas informações poderão ser autorizados diante de previsão legal ou com o consentimento expresso da pessoa a que elas se referem.

Portanto, o que se pode concluir a respeito da remuneração dos servidores? Seria um tipo de informação pessoal, devendo ter acesso restrito, conforme o art. 31, §1º, inciso I da Lei de Acesso à Informação? Ou podemos considerar que é idônea a sua divulgação e acesso a terceiros pelo fato de terem sido regulamentados pelas normas infralegais analisadas nessa pesquisa, conforme a exceção do art. 31, §1º, inciso II desta mesma lei?

Assim, é possível concluir que apesar de a Lei de Acesso à Informação não definir de forma clara e objetiva o que pode ser considerado como informação pessoal, definindo o que seria informação restrita por invadir a seara da intimidade, vida privada e honra da pessoa, não é claro e evidente o que essa mesma lei tem a definir a respeito da divulgação da remuneração dos servidores de forma nominal, já que esta previsão ficou a cargo das normas infralegais expostas nessa pesquisa.

Após essa análise mais profunda do que se pode entender do conteúdo do direito à intimidade, é de se verificar que a remuneração dos servidores pode sim ser considerada informação pessoal, quando divulgada nominalmente, já que trata de um dado a respeito de uma pessoa identificada ou identificável, ao mesmo tempo em que é pública, por se tratar de informação produzida pela Administração Pública.

À primeira vista, essa conclusão parece um contrassenso, mas percebe-se que, ao mesmo tempo, ela pode ser considerada pessoal e pública, por todos os motivos acima expostos.

Portanto, como demonstrado no precedente tópico 2.2 desta pesquisa conjuntamente com o presente tópico em análise, a forma como essa informação está sendo publicizada não é a melhor maneira de se atender a todos os princípios e direitos estabelecidos na Constituição Federal, como o princípio da transparência, da democracia e da república, tendo em vista que o direito à intimidade e privacidade está sendo violado a fim de se atender ao direito à informação.

### **3.2.2 O direito à informação**

Segundo Evandro T. Homercher (2009) o direito de informação evoluiu, conforme o desenvolvimento da liberdade de expressão e opinião, que se materializou na Revolução Francesa, enquanto norma jurídica, sendo declarado como direito do homem na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Evandro T. Homercher (2009) sustenta que, no Brasil, tanto a liberdade de manifestação do pensamento como a liberdade de imprensa se encontram asseguradas nas Cartas Constitucionais Brasileiras desde o Império, porém só com a Constituição Federal de 1988 o direito à informação foi assegurado como direito fundamental do homem.

Segundo este mesmo autor (2009) a consagração de tal direito provém de um processo histórico de afirmação, que só se desenvolveu mesmo no Século XX, tendo em vista o avanço dos meios de comunicação e o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

José Afonso da Silva (2011) assenta a importância de se distinguir a liberdade de informação e o direito de informar, acrescentando que este não é um direito pessoal e sim coletivo.

Albino Greco (1974 apud SILVA, JOSÉ, 2011, p. 245) esclarece que se deve entender por informação: "o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implica do ponto de vista jurídico, duas direções: a do *direito de informar* e a do *direito de ser informado*". Ainda assevera que o direito de informar está



relacionado com a manifestação do pensamento "*pela palavra, por escrito ou por qualquer outro meio de difusão*", enquanto que o direito de ser informado relaciona-se com "o interesse sempre crescente da coletividade para que tanto os indivíduos como a comunidade estejam informados para o exercício consciente das liberdades públicas".

Portanto, José Afonso da Silva (2011, p. 246) conclui que a liberdade de informação é:

“[...] a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer. O acesso de todos à informação é um direito individual consignado na Constituição, que também resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV). Aqui se ressalva o direito do jornalista e do comunicador social de não declinar a fonte onde obteve a informação divulgada. Em tal situação, ele ou o meio de comunicação utilizado respondem pelos abusos e prejuízos ao bom nome, à reputação e à imagem do ofendido (art. 5º, X).”

E quanto ao direito de informar, SILVA, JOSÉ (2011, p. 260) esclarece que;

“O direito de informar, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação, de sorte que a caracterização mais moderna do *direito de comunicação*, que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social ou de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação do pensamento, por esses meios, em direito de feição coletiva.”

Albino Greco (1974 apud SILVA, JOSÉ, 2011, p. 260) explicou bem essa transformação:

“Já se observou que a liberdade de imprensa nasceu no início da idade moderna e se concretizou - essencialmente - num *direito subjetivo do indivíduo* de manifestar o próprio pensamento: nasce, pois, como *garantia de liberdade individual*. Mas, ao lado de tal direito do indivíduo, veio afirmando-se o *direito da coletividade* à informação.”

Para SILVA, JOSÉ (2011), a Constituição Brasileira trouxe essa diferenciação, pois o capítulo da comunicação (arts. 220 a 224) traz a liberdade de informar complementada com a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV), ainda trazendo a dimensão coletiva do direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII).

O inciso XIV<sup>8</sup> do art. 5º da Constituição Federal assegura o acesso à informação a todos. "É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opinião, idéias e pensamento, veiculados pelos meios de comunicação social." (SILVA, JOSÉ, 2011, p. 260).

Já o dispositivo constitucional, art. 5º, XXXIII<sup>9</sup>, traz o direito à informação mais específico, pois trata do direito à informação administrativa, aquela produzida pelo Estado, assim denominada por Homercher (2009), a qual a Lei de Acesso à Informação tem o condão de regulamentar.

Portanto, para Evandro T. Homercher (2009, p. 99), a Constituição, ao trazer, nesse dispositivo, o direito de acesso à informação administrativa, rompeu o modelo clássico de administração pública, "onde o segredo era a regra e a transparência a exceção", pois preconizou o princípio da administração aberta, no qual condiciona "o agir da administração e de seus agentes ao efetivo controle dos cidadãos, pelo direito que lhe é facultado de se informar sobre as ações administrativas. Trata-se de uma efetivação da democracia administrativa".

Dessa forma, vê-se que o direito à informação é tão importante para o Brasil como o direito à intimidade e privacidade das pessoas, pois ele assegura o conhecimento da população do que ocorre no mundo a sua volta, tanto no que respeita ao saber comum do dia-a-dia, como também ao saber como seu país está sendo governado, dando maiores condições de haver sua participação na sociedade.

Porém, não há dúvidas de que as agressões de maior vulto à intimidade das pessoas estão relacionadas ao direito de informar dos veículos de comunicação e no direito do público de ser informado.

Neste mesmo sentido, Silva, Edson (2003) assevera que os danos mais graves à intimidade das pessoas são causados pelos meios de comunicação de massa, como televisão, jornais, revistas, cinema, teatro ou livros. Citando como exemplo disso quando a imprensa

---

<sup>8</sup> Art. 5º, XIV, da CF - "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional."

<sup>9</sup> Art. 5º, XXXIII, da CF - "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;" Artigo exposto no capítulo 1, subtópico 1.1 do presente trabalho.

notícia o envolvimento de pessoas com crimes e outras ocorrências desabonadoras, mostrando imagens das pessoas como autoras daquele fato.

Nestes casos, não é possível cogitar atentado contra a honra, por se tratar de fatos verídicos, mas vê-se que tais pessoas procuram ocultar seus rostos das câmaras de televisão, mostrando inequívoca preocupação em não serem identificadas pelo público. Tais pessoas nem foram julgadas ainda pelo crime. E se ficar evidenciado que elas não foram responsáveis por aquele crime? A imagem delas nunca mais será a mesma, pois já levaram a pecha de criminosas.

Assim, para Silva, Edson (2003, p. 3) é necessário estabelecer com clareza os limites da liberdade de imprensa e de expressão:

“[...] estabelecer com clareza os limites da liberdade de imprensa e de expressão, da atividade intelectual, dos preceitos éticos que devem ser observados no exercício do direito de informação e também da expressão artística ou científica, especialmente quando se defrontam com o respeito que se deve à intimidade das pessoas.”

Então, Silva, Edson (2003, p. 4) assevera, ainda, que, além de ser difícil estabelecer o conteúdo do que deve ser definido como intimidade da pessoa, como visto anteriormente, é também muito árduo precisar em que situações a preservação da intimidade deve ser sacrificada em prol de outro interesse juridicamente tutelado, quando são identificados em posição de absoluto antagonismo.

Para ele (2003, p. 5) "Não basta recorrer a uma hierarquia de valores, nem sempre possível de estabelecer prévia e abstratamente", pois, ainda que o interesse público deva prevalecer sobre o interesse privado, o sacrifício da intimidade de alguém pode ser extremamente pesado e doloroso, para um benefício público pequeno e inexpressivo, portanto, deve-se haver um critério de custo e benefício em cada situação concreta.

Não se pode negar que a mesma dificuldade exposta acima não pode ser encontrada quando tratamos da divulgação da remuneração dos servidores públicos de forma nominal, pois assim publicizada (nominalmente) logo se identifica a pessoa a que aquele valor patrimonial está relacionado, pois é sabido que, nem nas rodas mais íntimas de amigos e familiares, divulga-se o *quantum* se ganha a título de remuneração.

E também, não se pode deixar de olvidar, que a partir dessas informações, a segurança e intimidade desses agentes públicos, bem como de seus familiares, estarão um tanto quanto violadas.

Por conseguinte, neste caso está sendo agredida a intimidade e a vida privada dos servidores públicos em prol do direito de se informar o cidadão dos gastos da Administração Pública, em atendimento ao princípio da transparência e controle social.

Porém, cabe então verificar se este tipo de informação seria realmente útil para o controle social, ou se não seria só uma forma de aguçar a curiosidade de terceiros, ou seja, a disponibilização da remuneração dos servidores de forma nominal é informação necessária para que a população faça um maior controle dos gastos públicos, de forma a atender os princípios democráticos e republicanos, ou seria só uma forma de se desviar a atenção da população, para sanar uma curiosidade primeira de se saber o quanto *Fulano* ou *Sicrano* ganham, e não se operar verdadeiramente o controle social naquilo que realmente é necessário?

Nesse mesmo sentido, Silva, Edson (2003, p. 88) esclarece que para se justificar a violação da intimidade de alguém é necessário que haja uma real utilidade daquela informação.

Dessa forma, o direito de informação de modo algum pode se confundir com a simples curiosidade alheia em saber da vida privada das pessoas. Nas palavras de SILVA, EDSON, 2003, p. 88:

“Mas é indispensável sopesar o grau de utilidade geral da informação com o sofrimento da pessoa a quem a informação concerne e aferir se a utilidade é tal que justifique a imposição desse sofrimento. Ainda, se é possível conciliar aquele interesse geral com o interesse individual pelo resguardo, veiculando-se, por exemplo, o fato, mas sem identificar os protagonistas.”

Porém, este autor (2003, p. 88) destaca que, quando se trata de pessoas públicas, que exercem cargos ou funções públicas, como a linha de conduta pode afetar toda a coletividade, a forma de lidar com as informações a seu respeito deve ser diferente. Portanto, deve haver um equilíbrio dos interesses, utilizando os métodos axiológicos para determinar qual será prevalecente em cada situação, já que ambos são tutelados pela ordem constitucional, porém sempre verificando os abusos cometidos, para a devida responsabilização quando necessário.

Assim, é fácil verificar que de um lado existe o direito à intimidade e privacidade do servidor público e do outro o direito de acesso à informação administrativa de sua remuneração, que parecem ser conflitantes entre si.

É mister, então, analisar como se deve interpretá-los e assegurá-los, quando conflitantes, no Estado Democrático de Direito e Republicano, sob o prisma da transparência administrativa e do acesso à informação.

### ***3.2.3 Colisão dos direitos de acesso à informação e de intimidade e privacidade***

Segundo Mendes e Gonet Branco (2012, p. 268) ocorre "colisão entre direitos fundamentais quando se identifica conflito decorrente do exercício de direitos individuais por diferentes titulares", bem como "entre direitos individuais do titular e bens jurídicos da comunidade."

Porém, deve-se ter cuidado, pois em muitos casos existem conflitos aparentes, pois "as práticas controvertidas desbordam da proteção oferecida pelo direito fundamental em que se pretende buscar abrigo." (MENDES, et al., 2012, p. 268).

Em outras palavras, utiliza-se do âmbito de proteção do direito fundamental para proteger seu direito, contudo esse limite não existe, já foi ultrapassado. (MENDES, et al., 2012).

Melhor entendível com os exemplos de Rufner (1976, apud MENDES, et al., 2012, p. 268), "[...] parece inadmissível que a poligamia seja considerada com fundamento na liberdade de religião ou que a liberdade científica se exerça em detrimento do patrimônio alheio ou, ainda, que se pratique um assassinato no palco em nome da liberdade artística."

Portanto, "tem-se, pois, autêntica colisão apenas quando um direito individual afeta diretamente o âmbito de proteção de outro direito individual." (RUFNER, 1976, apud MENDES, et al., 2012, p. 269).

Quando houver efetivo conflito de interesses tutelados pela ordem constitucional, Di Pietro (2009, p. 205), bem como Mendes, et al. (2012) defendem a utilização do princípio da proporcionalidade:

“Para resolver conflitos entre direitos individuais, invoca-se, atualmente, o princípio da proporcionalidade, que foi utilizado originariamente no âmbito dos atos administrativos, para limitar a atuação da Administração Pública no exercício de competência discricionária, e posteriormente passou a ser utilizado no âmbito do direito constitucional, como meio de limitar a atuação do legislador na delimitação dos direitos fundamentais. O princípio exige observância das regras da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Por outras palavras, a medida deve trazer o mínimo de restrição ao titular do direito, devendo preferir os meios menos onerosos (necessidade); deve ser apropriada para a realização do interesse público (adequação); e deve ser proporcional em relação ao fim a atingir (proporcionalidade em sentido estrito).”

O direito à intimidade, como todos os direitos fundamentais, não é absoluto, ou seja, quando confrontados com outros direitos igualmente tutelados pela ordem jurídica, dever-se-á buscar uma relativização dos direitos conflitantes. (SILVA, EDSON, 2003).

Também nesse sentido Di Pietro (2009, p.208) assevera "o direito à intimidade não pode ser exercido de forma absoluta."

"Afirma-se que o direito à intimidade deve ceder a exigências de ordem histórica, artística, científica ou cultural, de natureza policial ou judicial, ou ainda de interesse econômico ou tributário." (SILVA, EDSON, 2003, p. 86).

“Em tais condições, o interesse público na apuração de responsabilidade nos âmbito criminal pode justificar buscas domiciliares a até a utilização de escutas telefônicas (ressalva feita em relação a estas últimas pelo art. 5º, XII, da nossa Constituição de 1988); os agentes do Fisco e da Previdência Social devem ter acesso aos registros e documentos das empresas para verificar o cumprimento das obrigações legais respectivas, especialmente no que concerne à regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições previdenciárias.

Porém, a aplicação do princípio da prevalência do interesse público, geral ou coletivo, sobre o interesse particular ou individual, deve ser baseada, concretamente, em critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. Só se justifica o sacrifício na exata medida da necessidade e se o interesse superior não puder ser satisfeito por outra forma.” (SILVA, EDSON, 2003, p. 86-87).

"A própria Constituição, em alguns dispositivos, já estabelece exceções à regra do direito à intimidade; é o que ocorre com o artigo 5º, inciso XI, que indica as hipóteses em que o direito à inviolabilidade do domicílio pode ser restringido;" (DI PIETRO, 2009, p. 209).

“Em outras hipóteses, não existe previsão expressa, razão pela qual o interesse a prevalecer fica dependendo de interpretação em cada caso concreto, que há de levar em conta o princípio da proporcionalidade, com os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, já referidos.” (DI PIETRO, 2009, p. 208).

“O que importa realçar é que o titular do direito ao sigilo, não pode opor-se a que as funções estatais de fiscalização, controle e repressão, exercidas com fundamento constitucional, sejam exercidas pelos órgãos e entidades competentes. Só que esses órgãos e entidades, embora invadindo a esfera protegida pela privacidade, têm que observar o dever de sigilo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal, como já salientado. E não podem transformar a exceção (quebra do sigilo) em regra geral.” (DI PIETRO, 2009, p. 209).

Roberto de Siqueira Castro (2003 apud DI PIETRO, 2009, p. 209-210) assevera:

“[...] existem situações em que se impõe a proeminência do público sobre o privado, quando o princípio da incomunicabilidade deve passo ao da publicidade, qual se dá, por exemplo, por necessidade da investigação policial ou da instrução judicial, para atender a Comissão Parlamentar de Inquérito ou para satisfazer exigência da legislação fiscal e tributária ou, ainda, para apuração de responsabilidade de agentes públicos por enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função de natureza pública.”

Castro (2003 apud DI PIETRO, 2009) ainda sustenta que, embora o Estado possa quebrar o sigilo bancário e fiscal do particular no âmbito de seu poder de fiscalização, não o pode fazer de forma indiscriminada, a não ser "no estrito interesse da ordem pública", de forma a não possibilitar o conhecimento por parte de terceiros dessas informações. Só poderiam utilizá-las "no estrito interesse da regular instrução investigatória, sob pena de prática de abuso de autoridade, por violação do direito à intimidade e do devido processo legal, ambos sublimados em patamar constitucional."

“Com efeito, o artigo 38 da Lei n. 4.595/64 permite a quebra de sigilo bancário no âmbito de atuação do Poder Judiciário, das Comissões Parlamentares de Inquérito, dos agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados. Porém, o parágrafo 6º impõe que os informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais sejam conservados em sigilo; e o parágrafo 7º define como crime a quebra de sigilo, sujeitando os responsáveis à pena de reclusão.” (DI PIETRO, 2009, p. 211).

Não é diferente o ensinamento de Tercio Sampaio Ferraz (1993 apud DI PIETRO, 2009, p. 211), quando afirma que:

“O Poder Público não pode ser inibido de exercer suas funções, mormente a de fiscalização, por isso que a própria Constituição, no rol mesmo dos

direitos fundamentais, prevê o sigilo para atividades do próprio Estado. Quando o assunto envolve inviolabilidade de sigilo de dados privativos que protege o cidadão, mas não aquele interesse do cidadão cujo sentido social é duvidoso, o dever de fiscalização impõe, como vimos, ao Fisco, na coleta e no tratamento de dados, igual sigilo.”

"O Supremo Tribunal Federal (STF) já adotou esse mesmo entendimento", conforme se vê no julgado RMS 23.002-RJ, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, 2.10.98, publicado no Informativo STF n. 126 - 5 a 9 de outubro de 1998. (DI PIETRO, 2009, p. 211).

"Também o STF já reconheceu o poder das Comissões Parlamentares de Inquérito de requisitarem, de instituições financeiras, documentos e informações sigilosas sobre investigados, entendendo que o exercício dessa competência deve ser motivado *a priori*." (DI PIETRO, 2009, p. 211-212).

"O conflito pode também se dar entre dois interesses de índole privada, impondo-se estabelecer em cada situação qual o interesse prevalecente." (SILVA, EDSON, 2003, p. 87).

"Mas é imperioso restringir o sacrifício do direito ao limite do estritamente necessário para a satisfação de um direito ou interesse de maior relevância, seja ele de natureza pública ou privada." (SILVA, EDSON, 2003, p. 87).

Para Alexy (1999), em alguns casos parece que há conflito entre as normas constitucionais. O art. 5º, IV, da Constituição Brasileira declara a manifestação do pensamento como livre. Isso quer dizer que todas as manifestações do pensamento são permitidas, também aquelas que violam a honra de outros? Isso não ofenderia o artigo 5º, X, que protege a honra? Isso mostra que uma fixação de limite com auxílio de uma ponderação é necessária. "A ponderação como parte de um exame de proporcionalidade, porém, é o problema nuclear da dogmática dos direitos fundamentais e a razão principal para a abertura dos catálogos de direitos fundamentais."

Portanto, Alexy (1999) assevera que os direitos devem ser interpretados utilizando-se essa ponderação proporcional, devendo ser decididos pelo tribunal constitucional ou pela respectiva maioria qualificada exigida para modificar essas situações conflitantes na Constituição.

“[...] O árbitro, nessa luta, porém não é o povo, senão o tribunal constitucional respectivo. Isso é compatível com o princípio democrático, cujo cerne, no art. 1º, parágrafo único, da Constituição brasileira expressa:



"Todo o poder emana do povo"? Os direitos do homem parecem converter-se em um problema para a democracia quando eles são levados a sério e de um mero ideal tornados em algo real. É exata essa impressão? É o ideal, do qual se trata no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, uma quimera que leva à rebentação uma contradição entre direitos fundamentais e democracia?." (ALEXY, 1999, p. 64).

Segundo Alexy (1999), existem três modos de visão da relação entre direitos fundamentais e democracia: um ingênuo, um idealista e um realista.

Para Alexy (1999), a visão ingênua não vê conflito entre direitos fundamentais e democracia, pois os dois são bons, eles são possíveis de existirem juntos ilimitadamente. Essa visão, porém, é equivocada. A visão idealista admite o conflito entre ambos, contudo a reconciliação entre eles só é possível num mundo ideal de uma sociedade politicamente perfeita, e não no real. Nela o povo e os seus representantes políticos não estão interessados em violar os direitos fundamentais por decisões de maioria parlamentares. O catálogo de direitos fundamentais tem somente um significado simbólico. Todavia, esse ideal é inalcançável. Por conseguinte, para institucionalizar os direitos do homem no mundo como ele é, somente o modo de visão realista é o exato. Segundo ele, a relação entre direitos fundamentais e democracia é caracterizada por duas compreensões em sentido contrário: direitos fundamentais são democráticos ou ademocráticos. São democráticos quando asseguram as condições funcionais do processo democrático, e ademocráticos quando eles desconfiam do processo democrático. Com a vinculação também do legislador, eles subtraem da maioria parlamentar legitimada poderes de decisão.

A chave para a resolução é a distinção entre a representação política e a argumentativa do cidadão. O princípio fundamental: "Todo o poder estatal origina-se do povo" exige compreender não só o parlamento, mas também o tribunal constitucional como representação do povo. A representação ocorre, decerto, de modo diferente. O parlamento representa o povo politicamente, o tribunal constitucional argumentativamente. (ALEXY, 1999, p. 66).

Assim, como o poder estatal origina-se do povo, as instituições democráticas devem representar o povo, de modo que o parlamento deve editar leis que asseguram os processos democráticos e o tribunal constitucional deve interpretar essas leis buscando democratizá-las. (ALEXY, 1999).

Portanto, ao analisar os doutrinadores acima expostos, percebe-se que o direito à intimidade é um direito fundamental tutelado constitucionalmente, porém não é absoluto, visto que quando se choca com outros direitos também tutelados pelo ordenamento jurídico deve haver sua relativização, ou seja, haverá uma ponderação, conforme a proporcionalidade e a razoabilidade, para verificar qual deverá prevalecer.

É o que mais ocorre quando se confronta o direito à intimidade e o direito à informação. Nesta seara, deve-se verificar o quão importante é a informação para a coletividade, para que possa ser ofendida a intimidade de alguém.

O Estado de direito prima pelo direito de acesso às informações públicas, tendo em vista o princípio da transparência da administração pública.

Porém, o direito de acesso à informação pública deve prevalecer sobre a intimidade dos servidores públicos, ao aceitar que sejam publicados a sua remuneração nominalmente? Não há aí uma ofensa ao seu direito de intimidade?

Cabe então analisar como o STF entendeu ser preponderante o direito de acesso à informação pública, no que pertine à divulgação da remuneração dos servidores, sobre o seu direito à intimidade.

### **3.3 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Até o presente momento, todas as decisões judiciais e administrativas a favor da publicização da remuneração mensal dos agentes públicos de forma nominal leva em consideração a decisão do Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Segurança n. 3902 de São Paulo, na qual ficou decidido que o Estado de São Paulo poderia divulgar a remuneração de seus servidores na internet nominalmente para atender a sua legislação municipal que previu essa divulgação antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação.

Por isso será analisada tal Suspensão de Segurança, pois até o próprio STF utiliza-se dessa jurisprudência, para decidir judicialmente se as divulgações da remuneração dos servidores na internet são idôneas, com base na LAI e seus regulamentos.

### ***3.3.1 A suspensão de segurança n. 3902/SP***

Originariamente, o Município de São Paulo requereu Suspensão de Segurança, conforme leis 4.348/64, 8.437/92, 9.494/97 e art. 297 do RI-STF, ao STF, contra decisões liminares do TJ-SP, nos Mandados de Segurança nº 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (esta no Agravo Regimental nº 180.589-0/3-01), que suspenderam a divulgação da remuneração bruta mensal vinculada ao nome de cada servidor municipal, em sítio eletrônico na internet denominado “De olho nas Contas”, de domínio do município de São Paulo.

Segundo o requerente, essas decisões do TJ-SP levam à grave lesão da ordem pública, uma vez que haveria o descumprimento da Constituição e do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre os Interesses Privados, ao violar frontalmente o Princípio da Publicidade, previsto no art. 37, *caput*, nos incisos XIV e XXXIII, do art. 5º, no §3º, II, do art. 37 e no §6º do art. 39, todos da Constituição Federal.

Conforme alegações do município, tal divulgação se deu em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição, como medida moralizante, de forma a fomentar o controle social na Administração e concretizar o princípio da publicidade, visto que foram editados a Lei Municipal nº 14.720/08 e o Decreto regulamentador nº 50.070/08, que tratam da divulgação de dados a respeito dos agentes públicos da municipalidade.

Então, o Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal – SINESP (processo nº 180.176-0/7-00) e a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e outros (180.589-0/1-00) ajuizaram mandados de segurança contra esse ato do Prefeito Municipal de São Paulo, no TJ-SP, alegando, em suma, ilegalidade do ato impugnado, por falta de previsão na Lei Municipal nº 14.720/08 e no Decreto regulamentador nº 50.070/2008; vício de iniciativa legislativa, pois a referida lei decorreu de projeto de iniciativa parlamentar, embora devesse ter sido originário do Poder Executivo Municipal; ausência de competência legislativa municipal para tanto (art. 30, I, CF/88); violação do artigo 5º, *caput*, e incisos X e XXXIII, artigo 6º, *caput* e artigo 37, §3º, inciso II, todos da Constituição Federal (intimidade e segurança dos servidores); distorção da realidade remuneratória pelos dados apresentados; violação do princípio da isonomia, pois a referida lista não abarcou todos os servidores municipais, ao excluir, por exemplo, os integrantes da Guarda Civil Metropolitana.

Em síntese, entendeu-se que o princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático.

Porém, a publicidade deve respeitar os limites constitucionais, conforme o art. 5º, X, da Constituição, preservando, dessa forma, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Não sendo aceitável, também, a publicação de informações inúteis e sem relevância, que deturpem a verdade, expondo, de forma ilícita, os dados pessoais, para uma mera curiosidade e deleite de quem as acessa, ou seja, o art. 5º, XXXIII, da Constituição, condiciona a divulgação de informações de interesse público individual, coletivo ou geral à segurança da sociedade e do Estado.

A remuneração dos servidores públicos está vinculada à legalidade estrita, sendo, dessa forma, um gasto público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal.

Portanto, ao analisar tal pedido de suspensão, o Ministro Presidente do STF, à época, Ministro Gilmar Mendes, em 08.07.2009, num juízo mínimo de deliberação sobre o mérito da causa, deferiu o requerimento, acolhendo as alegações do requerente, ao entender que as decisões do TJ-SP que suspendem a divulgação nominal da remuneração bruta dos servidores levam à grave lesão da ordem pública, já que essa divulgação está em consonância com os princípios da República democrática, concretizando o princípio da publicidade e o dever de transparência dos gastos públicos, fomentando, portanto, a possibilidade de maior controle social dos gastos públicos.

Ato contínuo, os requeridos interpuseram os agravos regimentais, repisando os argumentos antes expostos, alegando, ainda, que seria possível, com as informações disponibilizadas pelos sítios estatais, como nomes completos, remuneração bruta, unidades de lotação, fazer um cruzamento de dados, com uma simples pesquisa em sites de busca da internet, a fim de ter uma completa ficha de dados pessoais do servidor, gerando forte ameaça à segurança e à privacidade do servidor.

Quando passaram a ser analisados os agravos regimentais pelo ilustre relator, Ministro Ayres Britto, o qual decidiu:

- 1) Haver um aparente conflito de normas constitucionais, de um lado o princípio da publicidade e de outro o direito à intimidade e à vida privada dos servidores, pois estes estariam sendo violados com a publicação nominal de sua remuneração bruta, de modo a ter ameaçada a segurança própria e de sua família.
- 2) A publicidade está ligada ao dever estatal republicano de divulgação dos atos públicos, respeitando os limites constitucionais. Então, tirando as informações cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, é certo que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (...)", conforme a primeira parte redacional do art. 5º, XXXIII, da CR.
- 3) A remuneração bruta, cargos e funções pelos agentes públicos titularizados, órgão de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo e geral. Exigindo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do art. 5º, XXXIII da CF, pois não estão em jogo a segurança do Estado nem da sociedade.
- 4) Não cabe falar em intimidade ou vida privada, pois os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos, por agirem na qualidade de agentes estatais, art. 37, parágrafo 6º da CF. Com relação à segurança física ou corporal dos servidores, pessoal ou familiar, é claro que ela resultará um tanto quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. Ademais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano, que só pode deixar de atuar no espaço da transparência em casos explicitamente liberados pelas leis, em conformidade com o texto constitucional.
- 5) Portanto, não resta dúvida quanto à prevalência do princípio da publicidade, como forma de concretizar a República nesse presente caso.
- 6) Dessa forma, o nobre relator vota pela manutenção da decisão agravada, desprovendo os agravos regimentais.

Por unanimidade de votos e nos termos do voto do relator, o Tribunal desproveu os recursos de agravos regimentais. Ausente o Ministro Cezar Peluso (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Vice-Presidente, Ministro Ayres Britto. Plenário, 09.06.2011.

Ao analisar a decisão do Ministro Gilmar Mendes, que suspendeu as liminares que impediam a divulgação nominalizada das remunerações dos agentes públicos do Município de São Paulo, e o voto do Ministro Ayres Britto, que manteve tal decisão, percebe-se que, para a Corte Suprema, ao ponderar as normas constitucionais, princípio da publicidade e direito à intimidade e vida privada, no presente caso concreto, o entendimento é a prevalência do direito ao acesso à informação pública, de acordo com o princípio da transparência pública, visto que o Estado brasileiro é uma república democrática.

Passa-se então a analisar as suspensões de liminares interpostas recentemente quanto à divulgação da remuneração dos servidores sob a regência da Lei de Acesso à Informação e seus atos regulamentares, conforme cada poder e estado federado.

### ***3.3.2 A suspensão de liminar n. 623/DF***

A suspensão de liminar 623 do Distrito Federal foi interposta pela União para suspender as liminares deferidas nos Autos da ação ordinária n. 33326-48.2012.4.01.3400, que impediam a divulgação de forma individualizada da remuneração dos Servidores Públicos Federais, no âmbito dos três Poderes da República.

A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, entidade sindical de terceiro grau, ajuizou tal ação ordinária com o intuito de impedir tal publicização, alegando que essa ação afrontava os princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana.

A requerente alegou a existência de grave lesão à ordem pública, pois a decisão da liminar impedia a concretização de importante política pública constitucional, que tem por objetivo efetivar a publicidade dos gastos públicos no Portal da Transparência, atendendo, portanto, o interesse público primário. A autora afirmou ainda que a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem da pessoa, porque os vencimentos pagos pelo Poder Público são informação de caráter estatal, em virtude da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a

coletividade deve ter acesso. Portanto, com a intenção de não ter efeito multiplicador, requer a suspensão dos efeitos das liminares deferidas nos autos da Ação Ordinária n. 33326-48.2012.4.01.3400.

O então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ayres Britto, ao proferir o seu voto, fez menção à ementa da SS 3.902-AgR, acima analisada, a qual o demonstra a posição do Supremo Tribunal Federal, e assim deferiu o pedido de suspensão das liminares concedidas nos autos da Ação Ordinária em questão, até o trânsito em julgado do processo.

Atualmente, o processo da Suspensão de Liminar n. 623/DF, que tramita no STF, encontra-se conclusos à Presidência, tendo opinado o Procurador Geral da República pelo não provimento do recurso.

### ***3.3.3 A suspensão de liminar n. 630/RS***

O Município de Porto Alegre interpôs a Suspensão de Liminar 630 com o intuito de suspender os efeitos da liminar deferida nos autos da Ação Ordinária n. 001/1.12.0152707-5.

O Sindicato dos Municipários de Porto Alegre - SIMPA ajuizou ação de procedimento ordinário para suspender a divulgação nominal dos vencimentos, salários e subsídios brutos percebidos mensalmente pelos agentes públicos deste Município, alegando que tal procedimento afronta o princípio constitucional da inviolabilidade da privacidade. O juízo da 4ª Vara Federal - DF deferiu o pedido liminar para que o Município suspendesse, até a decisão final do feito, a divulgação questionada. A requerente protocolou pedido de suspensão perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, porém tal pedido foi indeferido.

A requerente demonstrou a existência de grave lesão à ordem pública, visto que a decisão atacada fomenta a instabilidade nas Administrações Públicas e a insurgência dos servidores quanto à transparência pública, alegando, além da lesão à ordem pública, a violação ao princípio da isonomia, pois não poderia ser diferente o tratamento de uma minoria de agentes públicos, representados apenas pelo Sindicato demandante, uma vez que o ato da

Administração Pública Municipal segue os mesmos parâmetros utilizados pelos Tribunais Superiores, pelo Governo Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, entre outros.

Da mesma forma como decidido na SL 623, o então Presidente do Tribunal, Ministro Ayres Britto, lançou mão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, SS 3.902, e decidiu pela suspensão dos efeitos da liminar concedida na Ação Ordinária n. 001/1.12.0152707-5, até o trânsito em julgado do processo.

Atualmente, o processo da Suspensão de Liminar n. 630/RS, que tramita no STF, encontra-se conclusos à Presidência, tendo opinado o Procurador Geral da República pelo desprovimento do recurso.

### **3.4 A inconstitucionalidade da divulgação nominal da remuneração dos servidores**

Ao analisar o entendimento do STF, no tema proposto por esta pesquisa, em sede de suspensão de segurança e suspensão de liminar, verifica-se que o Tribunal considera que a divulgação de forma nominal atende aos desígnios da transparência pública, nos termos dos princípios da república e democracia, devendo, portanto, prevalecer sobre o direito à intimidade e privacidade dos servidores públicos, salientando que eles, na condição de agentes públicos, são agentes públicos, não devendo se falar em intimidade e privacidade enquanto agirem como agentes estatais.

Assim, o STF considera a remuneração dos servidores públicos informação pública, não sendo cabível a sua inserção na exceção constitucional que determina a sua inviolabilidade quando se tratar de informação relacionada à intimidade e privacidade dos servidores, quando divulgadas de maneira nominal, uma vez que não há violação da segurança do Estado nem da sociedade.

Apesar desse entendimento do STF, foi verificado um posicionamento minoritário, seguido por Ferreira (2012), que assevera a obrigatoriedade de o Estado prover esse tipo de informação, porém, de forma menos gravosa para os agentes públicos, entendendo, portanto, que há sim uma violação, ainda que ínfima, da intimidade dos agentes públicos, quando esses dados são disponibilizados nominalmente.



Por isso, defende-se nesta pesquisa outra forma de divulgação dessas informações, que não seja a nominal, uma vez que essas outras maneiras de divulgação também atendem aos desígnios da Lei de Acesso à Informação, como demonstrado no subtítulo 2.2, que trata da divulgação individualizada *versus* divulgação nominal.

Seria uma interpretação conforme à Constituição da Lei de Acesso à Informação e seus regulamentos, para escolher a leitura mais adequada de acordo com os princípios e valores da Constituição Federal.

Essa técnica de interpretação, segundo Barroso (2009) é um mecanismo de controle de constitucionalidade, na qual se preserva a validade da norma tida como inconstitucional na sua leitura literal, ao fazer sua interpretação de acordo com os valores e princípios constitucionais.

Então, levando-se em conta os argumentos expostos na presente pesquisa, de que a divulgação nominal da remuneração dos servidores fere, ainda que minimamente, o direito à intimidade e privacidade dos agentes públicos, essa interpretação deveria ser considerada inconstitucional, pois, apesar de concretizar o direito à informação e a transparência pública, viola, mesmo que em pouca medida, outro direito também assegurado pela ordem constitucional.

Por conseguinte, a interpretação conforme à Constituição mais adequada da Lei de Acesso à Informação seria divulgar tais informações por outro meio que não a nominal, como, por exemplo, utilizando-se a matrícula dos servidores, como prevê, além da divulgação nominal, a Resolução n. 89 do CNMP.

Acrescenta-se ainda como argumento ao presente debate o fato de a LAI não estabelecer de forma expressa a divulgação de forma nominal, cuja disposição ficou a cargo dos atos que regulamentam tal lei, como ocorreu com a Resolução n. 151 do CNJ.

Logo, além de a interpretação de divulgar tais dados de forma nominal, dada pelos atos regulamentares da LAI, poder ser considerada inconstitucional, de acordo com a técnica da interpretação conforme à Constituição, ela também pode ser considerada ilegal, já que exorbita do poder regulamentar, por invadir matéria reservada à lei, quando afeta garantias e direitos individuais assegurados pela Constituição, por exemplo, como defende Meirelles (2012).

É importante frisar que o STF ainda não foi suscitado em sede de controle difuso ou concentrado no tema em questão, podendo ainda ser levado ao debate esse posicionamento minoritário, mas tudo leva a crer que no presente momento, de acordo com o contexto da sociedade brasileira, o Tribunal seguirá a mesma linha de entendimento anteriormente proferida.

## CONCLUSÃO

Foi comprovado que a Lei de Acesso à Informação tem o condão de concretizar o direito de acesso à informação pública, dentro dos princípios do Estado democrático e republicano, de forma a fomentar a transparência administrativa, a ética pública e diminuir a corrupção.

Dentro desse contexto, os atos que regulamentam tal lei estabeleceram que a remuneração dos servidores públicos deveriam ser divulgadas de forma individualizada juntamente com os nomes dos agentes públicos.

O questionamento principal deste trabalho foi se essa divulgação afrontava o direito à intimidade, privacidade, honra e imagem dos servidores públicos, de forma a expô-los sem razoabilidade, trazendo, ainda, à análise outros aspectos afetos ao tema, como:

- 1) Se a remuneração dos servidores públicos é informação pública?
- 2) Sendo, porém, informação pública, não poderia ser abrangida pelo sigilo por ser relacionada à intimidade e privacidade dos agentes públicos, conforme exceção prevista no próprio texto constitucional?
- 3) Se essa informação tem utilidade e relevância para o controle social ou apenas fomentam uma curiosidade midiática na sociedade?
- 4) Se os atos que regulamentam a LAI são ilegais, visto que essa lei não estabeleceu expressamente que a remuneração dos servidores deveria ser divulgada nominalmente?

Com relação à principal dúvida surgida com o tema proposto por essa pesquisa, restou comprovado que o Supremo Tribunal Federal, em sede de Suspensão de Segurança e Liminar, entende que essa divulgação não fere o direito à intimidade e privacidade dos servidores públicos, visto que não há conflito aparente de normas constitucionais, pois de um lado tem o direito à intimidade e do outro o princípio da publicidade.

Como o princípio da publicidade, dentro de um estado republicano e democrático, está ligado à divulgação dos atos públicos, respeitando os limites constitucionais, e pela remuneração bruta dos agentes públicos ser informação de interesse público e coletivo, não há que se falar em intimidade e privacidade dos agentes públicos, enquanto eles agem como agentes estatais.

Então, nesse caso concreto, não resta dúvida quanto à prevalência do princípio da publicidade como forma de concretizar a república e democracia.

Porém, como demonstrado na presente pesquisa, entendemos que apesar de ser uma informação de caráter público, devendo ser efetivamente publicada, ela terá um caráter pessoal, se estiver atrelada ao nome do agente público, pois assim o identifica plenamente.

Por conseguinte, defende-se sua publicação de outra forma que não a nominal, já que a publicação de outras maneiras também atende aos princípios e fundamentos da norma, de acordo com o princípio da transparência e, ainda, respeita o direito à intimidade e privacidade dos servidores estatais.

Portanto, expor os servidores dessa forma só atende a curiosidade midiática da sociedade, sendo, assim, irrelevante e inútil para o controle social, saber especificamente quanto *Fulano* ou *Sicrano* ganham, já que a remuneração dos servidores é fixada mediante lei, sendo, em regra, impossível o desvio de dinheiro público no pagamento de pessoal.

Dessa forma, publicar tais informações de forma não nominal concretiza o acesso à informação pública e fomenta o controle social, pois possibilita o conhecimento de quanto o Poder Público gasta com pessoal.

Assim, defende-se nesta pesquisa que a remuneração dos servidores seja divulgada de outra maneira que não a nominal.

Contudo, como para o STF não há conflito aparente entre o direito à intimidade e direito de acesso à informação pública, neste caso concreto, a remuneração dos servidores públicos está sendo divulgada nominalmente por todos os órgãos da Administração Pública, mesmo que haja esse entendimento, minoritário, de que essa divulgação de forma nominal possa expô-los de maneira desarrazoada.

Ressalta-se, ainda, que, até o presente momento, o debate não foi levado ao Supremo em sede de controle difuso, pelo Recurso Extraordinário, nem no controle concentrado de constitucionalidade das leis, por Ação Direta de Inconstitucionalidade ou Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Contudo, conforme as decisões do STF afetas ao tema, até o presente momento, e de acordo com o contexto em que a sociedade brasileira vive atualmente, verifica-se que o posicionamento do STF será de difícil modificação.

Com relação ao aspecto da ilegalidade dos atos que regulamentam a LAI, foi verificado que tal abordagem não foi ainda suscitada juridicamente no órgão judicial competente, tendo sido discutida apenas doutrinariamente, tendo vários autores como Copola (2012) e Ferreira (2012) entendido que há sim ilegalidade nos atos que regulamentam a LAI. Sendo então relevante para a sociedade este debate jurídico no Poder Judiciário.

É muito importante a análise jurídica de qualquer tema pelo órgão jurídico competente, pois na ciência jurídica, a tendência dogmática faz com que o entendimento do órgão de cúpula sobre determinado assunto seja um argumento de forte conclusão para o debate.

Portanto, será necessário aguardar se esses debates discutidos pela presente pesquisa serão propostos pelas pessoas competentes nos instrumentos processuais cabíveis para se verificar qual posicionamento jurídico deverá ser levado em consideração, tendo em vista o caráter vinculante que as decisões dos órgãos de cúpula geram no mundo jurídico.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. *Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 30 ago 2012. 12:54.

BRASIL. *Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 30 ago 2012. 12:47.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 151, de 05 de julho de 2012*. Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/20161-resolucao-n-151-de-05-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 30 set 2013. 17:27.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 89, de 28 de agosto 2012*. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_89\\_Alterada\\_pela\\_Res.\\_100-2013.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100-2013.pdf)>. Acesso em 30 set 2013. 17:29.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental. [...]. *Suspensão de Segurança 3902 AgR-segundo/SP*. Tribunal Pleno. Agravantes: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – SINESP e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e outro (a/s). Agravado: Município de São Paulo. Relator(a): Min. Ayres Britto. Brasília, 09 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ss+3902%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 27 ago 2012. 09:06.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar. [...]. *Suspensão de Liminar 623 Distrito Federal*. Decisão Monocrática. Requerente: União. Requerido: Juiz Federal da 22ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 10 de julho de 2012a. Disponível em: <

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL\\_623.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2012. 18:04.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar. [...]. *Suspensão de Liminar 630 Distrito Federal*. Decisão Monocrática. Requerente: Município de Porto Alegre. Requerido: Juiz Federal da 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 de julho de 2012b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SL%24%2ESCLA%2E+E+630%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/byulgu>>. Acesso em: 12 jun. 2013. 15:24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança. [...]. *Suspensão de Segurança 3.902-4 São Paulo*. Decisão Monocrática. Requerente: Município de São Paulo. Requeridos: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SS3902.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012. 17:30.

BRASIL. 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. *Decisão Liminar*. [...]. Decisão n. 228/2012. Juiz Federal da 21ª Vara/SJDF. Autor: Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU. Réu: União Federal. Juiz Federal: Hamilton de Sá Dantas. Brasília, 30 de julho de 2012c. Disponível em: <<http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=373250920124013400&secao=DF&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 20 set. 2012. 14:25

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Acesso à informação pública*. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/acesso-informacao-brasil/index.asp>>. Acesso em: 8 maio 2013.10:19.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência do Governo Federal: servidores civis e militares do poder executivo federal – por nome de servidor*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/Servidor-ListaServidores.asp>>. Acesso em: 26 set 2012. 12:06.

COPOLA, Gina. *Jurisprudência comentada: lei de acesso à informação. Publicação de vencimentos de servidores. Responsabilidade civil do estado*. 2012. Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2013. 15:35.

CORBARI, Ely Célia. Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 46, p. 12-17, jan. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Alcance do princípio da publicidade das funções públicas: transparência e sigilo. In: MORAES, Alexandre de. (Coord.). *Os 20 anos da constituição da república federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 201-215.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Agravo Regimental*. I - A liminar em mandado de segurança está condicionada à presença de dois pressupostos: relevância da fundamentação e o perigo na demora. Presentes tais requisitos, merece acolhida o pedido liminar. [...]. *20120020169625MSG*. Conselho

Especial. Agravante: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – AMAGIS/DF. Agravado: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Relator: Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA. Brasília, 5 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em: 12 junho 2013. 11:30.

FERREIRA, Hugo Barbosa Torquato. *Divulgação de salários coloca servidor como inimigo*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-19/hugo-ferreira-divulgacao-salarios-coloca-servidor-inimigo>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

HOMERCHER, Evandro T. *O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa*. Porto Alegre: Padre Reus, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, 1917-1990. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. et al. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAES, Eneida Bastos. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/11. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 49, n. 193, p. 227-244, jan./mar. 2012.

SILVA, Edson Ferreira da. *Direito à intimidade: de acordo com a doutrina, o direito comparado, a Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34° ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei de acesso a informações públicas (Lei n. 12.527/2011): democracia, república e transparência no estado constitucional. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 60, n. 416, p. 29-52, jun. 2012.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no setor público: uma reflexão sobre a transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 43, n. 122, p. 78-87, set/dez. 2011.